

**INFORME ALTERNATIVO
DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
EN GUATEMALA**

**MONITOREO DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS
PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
2023**

INFORME ALTERNATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN GUATEMALA

MONITOREO DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

2023

AUTORES

BYRON GAROZ HERRARTE. Sociólogo, miembro del Colectivo de Estudios Rurales. Autor de diversas publicaciones sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria, conflictividad agraria, políticas públicas nacionales y de los organismos internacionales sobre desarrollo rural.

CARLOS ENRIQUE LÓPEZ DE PAZ. Ingeniero Agrónomo. Experiencia en brindar servicios de asistencia técnica y capacitación a familias campesinas, para facilitar procesos participativos de diagnóstico, planificación comunitaria, formulación y evaluación de proyectos productivos y sociales. Apoyo al fortalecimiento organizacional para el crecimiento y sostenibilidad de la seguridad alimentaria y la economía campesina, a través de la ejecución de proyectos productivos individuales y colectivos para el desarrollo integral familiar y comunitario.

ELIANE HAURI FUENTES. Guatemalteca y suiza, estudió relaciones internacionales en Ginebra, Suiza. En esa ciudad co-organizó tres muestras de documentales (Food Focus) sobre las problemáticas sociales y ambientales que implica la ruta de la semilla a la mesa. Fue parte de FIAN Suiza, así como presidenta del comité de KM207, pequeña organización ginebrina de cabildeo en el sistema internacional en defensa de organizaciones campesinas guatemaltecas. Está ahorita terminando una tesis de grado en ingeniería agrícola, en torno al impacto de la entrada de cultivos transgénicos en Guatemala, centro de origen del maíz, con el IARNA y la Universidad Rafael Landívar.

MAGALÍ CANO. Estudios de Ciencias Jurídicas y Sociales, Defensora de Derechos Humanos, educadora popular, investigadora social, ha realizado monitoreos locales, nacionales e internacionales en materia DESCA, niñez y mujeres. ha desempeñado funciones de facilitación para el fortalecimiento de capacidades, coordinación de la Campaña Guatemala sin Hambre por más de 16 años, oficial de programas en otros espacios sociales, con amplia experiencia en participación en los mecanismos de Naciones Unidas y de la CIDH, participante activa de colaciones, redes, colectivos y Alianzas, miembro activa y del grupo fundador del Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación.

CARLOS WOLFGANG KREYNMAYR. Sociólogo e Informática de Negocios. Magister en Derechos Humanos. Asistente técnico de Horizont 3000 quien se desempeña como investigador social de Fundación Tierra Nuestra (FUNDATIERRA) sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; conflictividad agraria, laboral y ambiental; analista de políticas sociales, agrarias y alimentarias, responsable de línea estratégica de Fundación Tierra Nuestra, de acciones y articulaciones políticas.

RICARDO ZEPEDA GAITÁN. Sociólogo e investigador social sobre Derechos Humanos, especialmente sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y el Derecho a la Alimentación Adecuada y Soberanía Alimentaria. Ha laborado para organizaciones sociales en temas de incidencia para el ejercicio de los Derechos Humanos: Colectivo de Organizaciones Sociales; Centro Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos; Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de la Coordinación de ONG y Cooperativas; Fundación Oxfam en Guatemala; Pastoral de la Tierra de la Conferencia Episcopal de Guatemala; Comité de Unidad Campesina. Coordinador del Colectivo Social para el Derecho a la Alimentación.

DISEÑO DE PORTADA Y DIAGRAMACIÓN

Impresos Unión Maya

Tel. 7849-9124

nestorperen@yahoo.com

TABLA DE CONTENIDO

TEMA	PÁGINA
PRESENTACIÓN	5
DIRECTRIZ 3	11
Estrategias Ricardo Zepeda Gaitán	
DIRECTRIZ 3	35
Estrategias Byron Garoz <i>Colectivo de Estudios Rurales Ixim</i>	
DIRECTRIZ 8A	51
Mercado laboral Magali Cano <i>Campaña Guatemala Sin Hambre</i>	
DIRECTRIZ 8B	65
Tierra Carlos Wolfgang Krenmayr <i>Fundación Tierra Nuestra</i>	
DIRECTRIZ 8C	83
Agua Carlos Wolfgang Krenmayr <i>Fundación Tierra Nuestra</i>	
DIRECTRIZ 8D	101
Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura Eliane Hauri <i>Autora invitada 101</i>	
DIRECTRIZ 8F	111
Servicios Carlos Enrique López de Paz <i>Autor invitado</i>	
DIRECTRIZ 12	127
Recursos financieros nacionales Ricardo Zepeda Gaitán	

PRESENTACIÓN

Ricardo Zepeda Gaitán

El Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación –CSDA– presenta por décima ocasión el **Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala**, que se plantea como un esfuerzo colectivo de organizaciones sociales de derechos humanos y profesionales académicos vinculados al estudio de temáticas sobre **pobreza, hambre, seguridad alimentaria, nutrición, agroecología, situación agraria, agricultura y mercado justo**, entre otras.

Esta alianza social tiene como punto de encuentro analizar la problemática del hambre y la desnutrición, desde sus múltiples causas y abordamientos estatales, para promover cambios en políticas desde dos sentidos:

- a) Que las acciones estatales se realicen bajo los principios de derechos humanos; lo que implica un vasto conjunto de compromisos políticos centrados en la dignidad humana; y
- b) Que las políticas alimentarias protejan a la población de cualquier amenaza que la ponga en situación de riesgo a su salud, como lo puede ser la contaminación tóxica o por transgénicos.

Con el apoyo de *FoodFirst Information and Action Network* –FIAN Internacional–, desde hace quince años encontramos en las **Directrices Voluntarias para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación**, un conjunto de planteamientos temáticos que posibilitan la construcción de una herramienta de análisis de políticas públicas.¹

Las **Directrices Voluntarias** fueron elaboradas por el equipo del Derecho a la Alimentación de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO, por sus siglas en inglés– en coordinación con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas –CSA–, con el objeto de que un concepto tan complejo lograra trascender a acciones tangibles y medibles, mediante la creación de políticas necesarias en cada nación.

Las **Directrices Voluntarias** aportan una orientación práctica a los Estados sobre cómo realizar el Derecho a una Alimentación Adecuada –DAA– a través del desarrollo de estrategias, programas, políticas y legislación. Las mismas fueron respaldadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial –CSA– y adoptadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004, tras dos años de negociaciones intergubernamentales en las que participaron múltiples partes interesadas. El aporte de expertos temáticos fue fundamental para lograr un espacio de reflexión con el propósito de configurar estrategias comprobadas, con el respaldo de años de experiencia

¹ FIAN Internacional; Suarez-Franco, Ana-María y Ratjen, Sandra. (2007, noviembre). *Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas.*

de trabajo en el campo y en situaciones sumamente complejas. El DAA logra ubicarse como uno de los derechos humanos de mayor desarrollo y cuyo contenido logra orientar uno de los más grandes compromisos éticos del mundo: la superación del hambre y la pobreza².

El DAA va mucho más allá de los sueños irrealizables y buenas intenciones, que generalmente se lanzan en momentos en que se destacan mediáticamente algunos casos de crisis alimentarias. Estas acciones reactivas a la presión social, generalmente surgen desde iniciativas filantrópicas de buena voluntad, pero sin la expectativa de enfrentar las causas estructurales de los problemas sociales. De hecho, el DAA es el resultado de décadas y siglos de prueba y error de iniciativas creadas para enfrentar situaciones complejas que fueron acumulando aprendizajes colectivos, los cuales en muy pocos casos fueron sistematizados para compartirlos con la humanidad. El DAA logra reconocerse desde los Estados, aunque desde procesos que fueron caminando de forma individual; por ejemplo: las políticas agrícolas, las políticas agrarias, las políticas sanitarias, entre muchas otras que atendían problemáticas diversas de forma aislada, y no obstante, fueron estableciendo las institucionalidades específicas. En tal sentido, el principio del DAA logra construir los lazos de estas interdependencias, que en conjunto logran su realización.

De esta cuenta, el DAA es un derecho legalmente vinculante y garantizado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–. Generalmente, se asume bajo la siguiente definición: **El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.**³ Plantea también que el DAA no debe interpretarse en forma estrecha o restrictiva, asumiéndolo como el conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Además, que debe alcanzarse progresivamente, no obstante, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre.

Los alcances de las **Directrices Voluntarias** son tan profundos, que lograron anticiparse a la posibilidad de los desafíos globales más complejos para lograr la sostenibilidad de los procesos en coyunturas regresivas. Abordan la posibilidad de conflictos, las desigualdades, las enfermedades, el cambio climático y el reto de la pérdida de la biodiversidad, incluso. **En un mundo complejo, determinado por las grandes fuerzas del poder corporativo global que degradan el ambiente, además de los mismos desafíos históricos, cambiantes y recurrentes, las Directrices Voluntarias orientan a reconocer la importancia de la ciudadanía activa, capaz de enfrentarse a las tendencias que atentan contra la vida en todas sus expresiones, y hacia la construcción del anhelo colectivo de acabar con el**

² No es casualidad que los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– definieran como Objetivo 1: **Erradicar la pobreza extrema y el hambre**. Los ODM fueron el resultado del compromiso político de 191 jefes de Estado que, en septiembre del 2000, firmaron la Declaración del Milenio, determinando ocho objetivos que asumieron como fecha límite de cumplimiento el año 2015, por lo que estas metas simbolizaron grandes desafíos que dependían en gran medida de la voluntad y del manejo de recursos de los países en el tiempo acordado. En 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas lanza un nuevo compromiso, denominado Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– para reforzar los ODM, y con la pretensión de alcanzarlos en el 2030. En los ODS, el Objetivo 1 es el Fin de la Pobreza y el Objetivo 2, alcanzar el Hambre Cero.

³ El Derecho a una Alimentación Adecuada (Art. 11): E/C.12/1999/5, CESCR. Observación General 12. 20º período de sesiones. Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999.

hambre, la desnutrición y malnutrición en todas sus manifestaciones, la pobreza y la desigualdad.⁴

Las Directrices Voluntarias orientan técnicamente compromisos políticos que los Estados han asumido. Esto implica que constituyen “derecho vigente” en las todas las naciones; es decir, sus contenidos son obligatorios de asumir tanto en el marco de las regulaciones establecidas por las propias Constituciones Políticas, como en el de compromisos jurídicos y políticos de carácter internacional. Por lo tanto, la implementación de acciones de abordaje de la problemática alimentaria no es una elección de los gobernantes, cuyo alcance podría quedar dentro de los márgenes de sus preocupaciones individuales: **es una obligación ética y jurídica que no es factible evadir políticamente.**

En el caso de Guatemala, la Pandemia COVID-19 puso a prueba las capacidades desarrolladas por la institucionalidad estatal para responder a las necesidades de sus poblaciones más vulnerables en momentos críticos. Se evidenció que, si bien durante las últimas dos décadas se ha definido una arquitectura institucional moderna y con cierta capacidad para asumir procesos complejos, **la falta de autonomía política de estas instancias les impidió responder de forma profesional a las necesidades, mientras que la toma de decisiones estratégicas quedó en manos de políticos, que de forma discrecional tomaron decisiones muy complejas y, como no podía ser de otra forma, erráticas e insostenibles.** En el manejo de los recursos para hacer frente a la Pandemia COVID-19, se evidencian casos de corrupción a gran escala, sin que se logran impulsar procesos de fiscalización adecuada, lo que derivó en el virtual abandono a la población más vulnerable.

El origen de una institucionalidad coherente y alineada para el ejercicio de los Derechos Humanos y, en especial, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC–, se asume con la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, que posteriormente se reconoce como la “institucionalidad de la paz”, dado que aborda el cuerpo de derechos inherentes para la sostenibilidad de la vida; así como su reproducción en condiciones de dignidad y cuya violación se reconoce como el origen del Conflicto Armado Interno. Los DESC promueven un cambio social en condiciones de dignidad, que de forma progresiva llevarán al disfrute de un desarrollo incluyente y que se materializa principalmente con la superación de la pobreza y el hambre.

El compromiso político que asumió el Estado de Guatemala con la firma de los Acuerdos de Paz fue enorme, pero se asume que casi tres décadas habrían sido suficientes para encaminar cambios sostenibles, y que a estas alturas ya deberían ser irreversibles⁵. Sin embargo, el Estado de Guatemala fracasa ante el compromiso político de cumplir la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;⁶ y frente a la posterior crisis sociopolítica provocada por la Pandemia

4 En tanto que los últimos cinco años han sido particularmente desafiantes frente a la Pandemia COVID-19, era previsible el aumento del hambre y la desnutrición en las naciones que no habían consolidado sus sistemas alimentarios. En muchos países se lograron amortiguar los impactos negativos mediante la activación de redes de apoyo y reservas alimentarias.

5 En el ámbito del Derecho a la Alimentación son fundamentales la implementación de los Acuerdos de Paz: Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, incluyendo disposiciones en política presupuestaria.

6 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN (2015). Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala.

COVID-19, se opta por la opción “neoliberal” de reducir el Estado en sus políticas sociales, en sus alcances, en sus recursos, incluso en algunos casos desapareciendo instituciones completas.

De ese modo, en la actualidad prácticamente carece de las herramientas y recursos para asumir el enorme reto de una situación extrema, y esto coloca a Guatemala como país del continente con los peores indicadores de subdesarrollo: población en situación de pobreza extrema; población en situación de hambre; analfabetismo; mortalidad infantil por causas prevenibles; muertes por violencia; casos de violencia contra las mujeres; embarazos en niñas, entre muchos otros.

Los Acuerdos de Paz se constituyen en un hito en la historia nacional hacia la construcción de un Estado incluyente. Por primera vez en la historia guatemalteca se reconoce políticamente la responsabilidad de la oligarquía nacional sobre las profundas huellas que dejó la violencia sobre los pueblos indígenas y campesinos, para mantener un sistema dependiente de las mismas y que sostuvieron durante siglos la acumulación de los capitales nacionales de origen agrario. Se reconoce el origen de las causas estructurales que mantienen a la población en una situación de pobreza generalizada, y a quienes ha beneficiado esta situación. Se reconoce el carácter del profundo racismo, de las amplias desigualdades y de múltiples violencias que sufrieron millones de personas y, en especial, los pueblos indígenas, las mujeres y la niñez.

Desde la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN–, en 2005 se generó expectativas sobre una manera adecuada para abordarla problemática alimentaria y contó con el respaldo de la Cooperación Internacional. Es muy valioso que retome de forma positiva los lineamientos fundamentales del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, y especialmente del DAA. En su Artículo 1 determina que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PNSAN–, 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 punto de cumplirse dos décadas de este hecho significativo y fundamental para el pueblo guatemalteco, se observa que la situación no ha variado significativamente, e incluso se incrementa el número de casos de población en situación de hambre y de desnutrición aguda en ciertas regiones del país.⁷ En tal contexto se plantean las preguntas: ¿Qué fue lo novedoso de este sistema y qué pasó para que no cambiara fundamentalmente la situación de hambre en el país?; ¿es necesario contar con un sistema específico para la realización de la SAN?; ¿son sus planteamientos coherentes con los postulados del Derecho a la Alimentación?; ¿qué ha pasado con tanta inversión en temáticas alimentarias?; ¿los impactos son sostenibles?

⁷ Los casos de desnutrición aguda prácticamente se duplicaron en el contexto de la Pandemia COVID-19, pasando de 12,597 casos en 2018, a 26,959 casos en 2020; y si bien en 2021 y 2022 disminuyen los casos, no se logra bajar de los 20 mil.

Si bien estas preguntas son fundamentales, es contradictorio que ni siquiera exista la posibilidad de plantear un diálogo nacional sobre estas temáticas fundamentales de desarrollo, porque no existe interlocución seria con operadores del Estado. Al parecer, dos décadas de suponer que vivimos en un sistema ordenado son insuficientes para garantizar lo básico que constituye la información estratégica para la toma de decisiones políticas. Y como complemento, a pesar de los nulos resultados y las constantes “alarmas” por el incremento de muertes infantiles debidas a desnutrición aguda, se observa que se refuerza el enfoque asistencialista. Ha sido complejo permear los imaginarios de los principales protagonistas del SINASAN para hacer de su conocimiento que la **alimentación saludable** es un **derecho humano**, y que el asistencialismo o “entrega de alimentos” es solamente un complemento de acciones en situaciones de emergencia, y que no puede constituirse en la totalidad de las prácticas en materia de SAN.

La más reciente “ola” de debilitamiento de las políticas alimentarias tiene como origen el virtual abandono que sufre el Estado de Guatemala en la coyuntura de los retrocesos de la democracia y su institucionalidad, como una evidencia de la reacción oligárquica a las justas demandas de la población guatemalteca por un Estado incluyente. En la coyuntura de las movilizaciones sociales del 2015 se logran importantes avances en materia de lucha contra la impunidad, pero los sectores conservadores se reorganizan y consiguen hacer fracasar la principal movilización ciudadana desde la Revolución de 1944. Con el inicio del gobierno de Jimmy Morales, el Estado de Guatemala inicia una etapa de debilitamiento producto de la reacción de los sectores más conservadores del país, que logran frenar los avances de modernización que se estaban encaminando desde diversas iniciativas.

El Estado nuevamente “capturado” por los grupos poderosos bloquea las frágiles iniciativas para su modernización y fortalecimiento; mientras que la oligarquía renueva sus “votos” con otros grupos de poder “emergente” y retoma el control del Estado. El nuevo “pacto político intraoligárquico” se refuerza con grupos criminales violentos y corruptos, que frenan todas las expresiones para desarrollar una agenda democrática. Retomar el control del Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia fue fundamental para garantizar la impunidad requerida por los operadores del popularmente conocido como “Pacto de Corruptos” en los próximos pasos que darán y que incluyen hechos de violencia y persecución contra personas que lograron importantes aportes en la lucha contra grupos criminales.⁸

El Estado de Guatemala es incapaz de dimensionar la situación de retrocesos iniciada en el año 2020. A partir del gobierno de Jimmy Morales, las instituciones creadas para generar información estratégica se debilitan, en especial el Instituto Nacional de Estadística –INE–, lo

8 A partir de los importantes esfuerzos encabezados por la Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala –CICIG– (2007-2019), por rescatar el Estado del control de grupos poderosos que limitan sus alcances, se da un conjunto de hechos que llevaron a la renuncia del presidente Otto Pérez Molina en 2015 y que provocó la persecución penal de más de un centenar de personas de la clase política nacional, por hechos de evidentes delitos propiciados desde altos puestos del Estado de Guatemala. Esta situación, que abre una oportunidad por la construcción del Estado democrático, es asumida por los poderes fácticos nacionales para recuperar el control de la situación y en 2019 obligan la expulsión del Comisionado Iván Velásquez. Desde entonces se conforma un pacto político de los principales grupos poderosos del país denominado “Pacto de Corruptos”, para mantener el control del Estado, pero partiendo de un contraataque contra los sectores democráticos, incluso operadores de justicia, que habían desarrollado un rol protagónico en la lucha contra el crimen organizado. El conjunto de ataques contra el Estado democrático incluyó la recuperación del control, e incluso cierre, de entidades fundamentales para el ejercicio de los derechos humanos.



cual conduce a que censos, encuestas y otro tipo de informes no sean actualizados.⁹

La recuperación del Estado por parte de los CIACS¹⁰ implicó el “cierre de instituciones democráticas” y el debilitamiento de instituciones fundamentales para el ejercicio de los Derechos Humanos, partiendo desde las mismas instancias más directamente reconocidas: COPREDEH, SEPAZ, Secretaría de Asuntos Agrarios, etc. Implicó también la violenta captura de la Universidad de San Carlos de Guatemala; la obstaculización del trabajo del anterior Procurador de los Derechos Humanos, Jordán Rodas; el bloqueo a la renovación de la Corte Suprema de Justicia y Salas de la Corte de Apelaciones, entre muchos casos y en clara violación a los mandatos constitucionales.

A la vez, se perfilan nuevas batallas ciudadanas por la defensa de las políticas sociales necesarias por un Estado moderno, y constituidas por décadas de luchas populares que no fueron indiferentes a las injusticias sufridas por la mayoría de la población nacional. La democracia implica mucho más que actos simbólicos de supuesta participación social y define la necesidad de un Estado fuerte y capaz de responder a las necesidades de una población. En tal sentido, nuestro aporte apunta hacia el rescate de la institucionalidad alimentaria para la construcción de la Soberanía Alimentaria.

En el marco del 20.º aniversario de creadas las **Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**, realizamos una nueva revisión de los avances en el proceso de su cumplimiento con el objeto de llamar la atención a la ciudadanía guatemalteca para reconocer las posibilidades de las instituciones creadas y no ceder ante la destrucción de las políticas creadas con intención de abordar las problemáticas del **hambre**, la **desnutrición** y la . El Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación agradece a cada una de las organizaciones y personas que durante más de quince años nos han apoyado en la realización de este informe, en especial a FIAN Internacional.

9 También se observó cómo en el año 2021 el Gobierno de Alejandro Giammattei bloqueó la publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2020, elaborado por PNUD, y presionó para alterar su contenido, con el objeto de bloquear algunos hallazgos y en especial aquellos sobre las amplias desigualdades sociales. Cabe mencionar que la más reciente encuesta para la medición de pobreza data del año 2014/15, y el más reciente Censo Nacional De Talla En Escolares del año 2015, así como Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. (ENSMI) de 2014/15, cuyos últimos dos instrumentos monitorean los niveles de desnutrición crónica. En otras palabras, las estadísticas nacionales de estos temas están 9 años desactualizados.

10 CIACS es la sigla de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, estos se conceptualizan como una subclase heterodoxa de la criminalidad, configurada materialmente como una red política económica ilícita que desarrolla actividades políticas y/o económicas de carácter político, económico y judicial del país, las cuales pueden resultar ilícitas o colateralmente lícitas.



DIRECTRIZ 3

ESTRATEGIAS

Ricardo Zepeda Gaitán

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 los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza, si las hubiere.

La elaboración de estas estrategias debería comenzar con una evaluación detenida de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor, los programas en curso de ejecución, la identificación sistemática de las limitaciones existentes y los recursos disponibles. Los Estados deberían formular las medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia y proponer un programa de cambio y los medios para aplicarlo y evaluarlo.

La debacle de las políticas agrarias y agrícolas en Guatemala y su impacto en la profundización del hambre¹¹

INTRODUCCIÓN

Como un efecto socioeconómico de las acciones de prevención de la Pandemia del COVID- 19, desde 2020 Guatemala sufre la segunda crisis alimentaria más grande de América Latina y el Caribe en términos de número de personas en crisis o peor (IPC Fase 3 o superior), con 3.73 millones de personas en estas fases hasta marzo de 2021, de los cuales 400 mil personas se encontraron en situación de emergencia¹². Sin embargo, el abrupto incremento de personas en situación de hambre en Guatemala tiene una explicación que va mucho más allá de la crisis socioeconómica provocada por la pandemia. Previamente, el reporte del Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo realizado por el Sistema de Naciones Unidas exponía que, en la región centroamericana, Guatemala fue el único país que creció en cuanto al número de personas en subalimentadas, pasando de 2.5 millones en el período 2004-06 a 2.9 millones de personas en 2018-2020¹³.

Durante las últimas dos décadas, los abordamientos de las problemáticas del medio rural guatemalteco han cambiado el rumbo de las políticas públicas, llevando a fuertes impactos sociales y políticos que, en la actualidad, se traducen en agudización de problemáticas como el hambre, la pobreza y la expulsión del campo de miles de familias campesinas. Se destaca, en especial, la hegemonía por parte de una incipiente burguesía agraria de los espacios del poder local, en concordancia con los eslabones del gran capital oligárquico que controla el Estado de Guatemala desde su fundación.

Asimismo, se mantiene la tendencia estatal por favorecer la ampliación del agronegocio, lo cual deja a la población campesina en medio de una situación de expulsión de sus territorios, incluso por medios violentos; llevando a que la conflictividad agraria se incremente sin que el Estado asuma un rol de rector y dejando a los pequeños campesinos en una situación de desventaja, en la que los sectores poderosos utilizan todas sus influencias por destruir a los que considera sus enemigos.

Si bien el incremento de la pobreza y la desnutrición debería provocar la búsqueda de esfuerzos por diseñar propuestas para afrontarlas, el Gobierno de Guatemala impulsa iniciativas totalmente opuestas a los intereses de la población más pobre, la población campesina de subsistencia. En sintonía con su carácter neoliberal, el Estado de Guatemala reduce los recursos y actividades en

11 El presente ensayo es un segmento del intitulado: "Las políticas rurales en la encrucijada: la debacle de las políticas y programas agrarios y agrícolas en Guatemala, y su impacto en la profundización del hambre", realizado para la Asociación El Observador y difundido en su Boletín Electrónico No. 85, del 25 de agosto de 2022.

12 6° Reporte Global de la Crisis Alimentaria 2022, realizado por la Red Global Contra la Crisis Alimentaria y la Red de Información en Seguridad Alimentaria.

13 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2021). **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021**. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos. Roma, FAO. El reporte indica que en la región centroamericana solamente Honduras y Nicaragua superan el millón de personas en esta situación (1.3 millones en ambos casos); mientras que Costa Rica, El Salvador y Panamá no superan el medio millón de personas en cada caso.

materia de políticas sociales. En complemento, se mantienen las políticas permisivas para que la gran industria agrícola y la minera, incluso, mantenga sus operaciones extractivas intensivas.

Aunque esta tendencia ya abarca por lo menos los dos últimos gobiernos, con mayor énfasis, el rasgo diferenciador del presidido por Alejandro Giammattei se evidencia en cuanto al cierre definitivo de entidades que, aun en una agenda agroexportadora, cumplían una función de apoyo a la población campesina marginal mediante subsidios que, si bien no implicaban un impacto substancial en sus capacidades productivas, daban algún soporte para la subsistencia familiar de autoconsumo¹⁴. Mientras tanto, en el ámbito productivo se promueve la denominada “nueva agricultura” y el enfoque de la “nueva ruralidad”, que se constituye en el tratamiento neoliberal del mundo rural, en el cual el “campesino” no tiene cabida.

La Nueva Ruralidad implica un reordenamiento global de las actividades productivas, en las que los países más pobres dejarán de producir alimentos debido a su baja rentabilidad y, por consiguiente, deberán importarlos, en especial granos básicos. A la vez que suplirá su producción de alimentos de consumo interno con cultivos que tengan alguna ventaja comparativa para su producción y exportación.

Pese a que se observa como una “fórmula” muy simple y lógica, no aborda los impactos sociales colaterales que conlleva y en especial para las personas más vulnerables. En otros países se demostró que no es sostenible para los sistemas alimentarios y que solamente beneficia a un conjunto de productores con capacidad de insertarse en el mercado global, pero no a los pequeños que cultivaban para la subsistencia. Para el país, además, implica una nueva condicionante de su dependencia alimentaria con los grandes monopolios privados que serán quienes determinarán los precios de los alimentos. Esto conlleva alterar el consumo de alimentos sanos y la conservación de las semillas nativas y repercutiendo en la salud.

Si bien el impacto de la Pandemia derivada del COVID-19 implicó profundas consecuencias en un sistema alimentario que ya estaba muy debilitado, el Gobierno de Alejandro Giammattei lo argumenta como la “principal” causa de la ampliación del hambre y la pobreza. Con esto ha encaminado un conjunto de acciones “emergentes” para incurrir frecuentemente en la asistencia alimentaria de forma desordenada y plegada a los intereses clientelares de los políticos del llamado “Pacto de Corruptos”¹⁵. Todo ello ha repercutido, obviamente, en la profundización de los niveles de desnutrición infantil, y en una crisis alimentaria sin precedentes, al punto de que un reciente informe del Sistema de Integración Centroamericana –SICA– que fue dado a conocer a finales de mayo, advierte sobre la crisis alimentaria en el mundo, y en Centroamérica particularmente.

14 Los programas del MAGA dedicados al agro han sufrido importantes recortes presupuestarios en los últimos años, en especial los programas que tienen relación con la producción de alimentos de parte de pequeños productores, la distribución de fertilizantes y en general, en apoyo a los pequeños y medianos productores. Programas como el PAFEC, que después pasó a ser el PAAF, y que desde el año pasado ya mostraba una reducción ostensible en cuanto a su presupuesto, y para el presente año prácticamente fue anulado y trasladado a otro programa.

15 Alianza política promovida por el actual gobierno con grupos de extrema derecha, de las corporaciones empresariales, grupos vinculados al narcotráfico y paramilitares que se han organizado para violentar el Estado de Derecho a favor de intereses conservadores y antidemocráticos.

Guatemala no está en posibilidades, como tampoco lo hizo con las Metas de Desarrollo del Milenio –MDM–, de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–, debido a que está muy lejos de cumplir con la seguridad alimentaria de la población, mucho menos con la soberanía alimentaria, por ejemplo. En el mes de junio del 2011 se registró una inflación de 7.55 % en relación con el año previo, solo comparado con la crisis financiera de 2008-2009. Además, el poder adquisitivo del quetzal se ubicó en Q0.62, perdiendo 38 centavos en relación con el período base diciembre 2010, y 4 respecto a junio de 2021 (Solórzano, 2022).¹⁶

En tal sentido, el presente ensayo pretende identificar las vinculaciones que tiene el debilitamiento de las políticas y los programas orientados al medio rural y al agro guatemalteco en el sistema alimentario nacional y en la profundización del hambre en Guatemala. Para ello, es necesario identificar los principales rasgos de las nuevas políticas y programas agroalimentarios que se han impulsado en la última década en el mismo país. Además, analizar los impactos del debilitamiento de las políticas y programas agroalimentarios en la agudización de la pobreza, el hambre y las migraciones de la población guatemalteca.

El enfoque de la Nueva Ruralidad contra el mundo campesino

Los procesos de globalización han determinado cambios importantes de los espacios agrarios y los sistemas alimentarios de los países dependientes, a través de la llegada de fuertes capitales que buscan “ocupar” los espacios campesinos hacia una producción tecnificada y acoplada a los procesos comerciales globales.

Las importantes “reservas” de recursos naturales que se han logrado mantener en los países pobres, se ubican en la mira de los grandes intereses corporativos alimentarios. En este “modelo”, la vida campesina no tiene cabida y más bien se identifica como un obstáculo, un atraso, que es necesario superar para poder ocupar enormes extensiones de territorio. Esto ha provocado la conflictividad social en la disputa histórica por la tierra y los recursos naturales, y ha generado cambios en las estructuras sociales que conllevan una reconfiguración de las anteriores dicotomías “campo-ciudad” y lo “urbano-rural”.

Inicialmente, el campesino es llevado hacia la marginalización socavando sus fuentes de subsistencia, esto es, la tierra y los medios para su reproducción, para después desplazarlo y expulsarlo del campo. A la par, se ha desarrollado un “constructo teórico” para la difusión de una narrativa y un discurso que justifica dicho proceso, y se impuso políticamente en los países agrarios dependientes el nuevo modelo que se denominó Nueva Ruralidad.

Las campañas de promoción a favor de este enfoque plantean que la Nueva Ruralidad debe asumirse como una oportunidad para superar las estructuras “arcaicas” que han mantenido a la población campesina en la pobreza. Se plantea que el mundo campesino debe modernizarse y acercarse a “mecanismos novedosos” para acceder a nuevas oportunidades de desarrollo, hacia

¹⁶ Puede consultarse la nota del Diario La Hora: “Guatemala alcanza la inflación más alta en 11 años” con fecha del 13 de julio de 2022 y corroborada en mayo 2023: <https://lahora.gt/secciones-para-ti/economia/andrea-solorzano/2022/07/13/guatemala-alcanza-la-inflacion-mas-alta-en-11-anos/>

posibilidades de empleo más formal y, por ende, mejor remunerado. Como ejemplos exitosos se plantean casos de encadenamientos urbano-rurales, los empleos rurales no agrícolas, la provisión de servicios ambientales, las certificaciones agroambientales, o las “ciudades intermedias” para conectarse en la provisión de servicios a distancia, entre otras.

Mara Rosas-Baños (2013) expone que:

Sus propuestas estratégicas no se constituyen en repliegue; más bien, son enfoques para construir nuevas estructuras sociales y reposicionar a las comunidades en sociedades capaces de integrar sus miembros en un proceso organizado de avance hacia el bienestar y solidaridad. La idea de que las comunidades rurales pierden sus características tradicionales en su contacto con el sistema capitalista resulta ser una visión demasiado simplista de un hecho que ha estado presente a lo largo del desenvolvimiento de los espacios rurales.¹⁷

En la teoría se plantea que mediante la implementación de enfoques empresariales se pueden alcanzar niveles de “desarrollo humano” en el campo para todos sus habitantes, tal es el caso de la “competitividad” para generar mayor riqueza a menor costo, o la “eficiencia” para el desempeño de los procesos productivos. Evidentemente, existe una ausencia de análisis sobre cuál es la naturaleza del Estado neoliberal que propone este formato; además, se dejan de lado las agudas contradicciones y desigualdades que caracterizan a las sociedades capitalistas agrarias, y que han configurado el campo de las naciones. Tampoco se comprende que las culturas de los Pueblos Indígenas tienen una profunda relación con la tierra, con sus medios de sobrevivencia y de organización.

Las comunidades campesinas tienen derechos. En especial, como seres humanos, quienes integran esas comunidades tienen el derecho a no ser explotados en el desempeño de sus actividades de sobrevivencia, y el Estado tiene la obligación de garantizar que este derecho se respete. Incluso, se tergiversa que defender los derechos de las comunidades campesinas se basa en defender sus “características tradicionales”. No se asumen críticas de fondo y se difunde la falsa idea de que los cuestionamientos a esta lógica buscan promover la reproducción del “pobre rural”, como si fuera algo pintoresco útil a los países dependientes.

La Nueva Ruralidad, mediante su extensión agrícola denominada Nueva Agricultura, también plantea –este es el núcleo central y duro del planteamiento– la introducción de nuevos cultivos, monocultivos, orientados a la exportación, con la finalidad de insertarse en los procesos de globalización económica con rasgos empresariales a los que los campesinos no tienen acceso, o en los que, en el mejor de los casos, se ven convertidos en los eslabones más débiles de las cadenas productivas y comerciales. Al imponerse que los eslabones más fuertes son los que determinan los cultivos a implementarse, además de las técnicas agrícolas que se deben utilizar, se arrincona al productor agrícola a una situación de dependencia donde carece de capacidad para desenvolverse.

El ser “campesino”, en el sentido de la persona que trabaja su tierra para generar su sustento y el

¹⁷ Puede consultarse en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682013000100012&lng=es&nrm=iso

de la comunidad, es algo que ya no tiene cabida en estas concepciones y margina a las familias del campo, en tanto no se logren incorporar a estos modelos. Se confronta con una realidad en la que no se tiene tierra, no hay acceso a créditos, mucho menos a “seguros agrícolas”; además, se impone el uso de semillas comerciales, incluso transgénicas, con sus respectivos “paquetes agrícolas”.¹⁸

La Nueva Ruralidad se basa en el planteamiento errático de equiparar como similares los conceptos de “desarrollo” y “riqueza”, dejando a las posibilidades del mercado la satisfacción de las necesidades de la población, y estableciendo un papel subsidiario y utilitario-represivo para el Estado, ante cualquier muestra de inconformidad por la profundización de las desigualdades que causa el modelo. En tal sentido, el incremento del capital se dará a partir de “modernizar” los mecanismos y técnicas para la producción agrícola y explotación de recursos naturales – minerales, agua, maderas, incluso plantas y animales, entre otros –, en una modalidad de eficiencia donde la “reducción de costos” operativos es básica. Con el argumento de la “competitividad”, esto se traduce en mantener los “bajos salarios” en extremo, lo que también implica mantener a sus trabajadores en situación de empleo marginal. Se supone la incorporación al sistema capitalista del conjunto de actividades económicas y sociales agrícolas que anteriormente escapaban de su influencia, con el objeto de alimentar los mercados globales.

Los nuevos formatos que impone la Nueva Ruralidad necesitan “trabajadores del campo”, en menor número y con formación técnica, que se adiestren en la aplicación de tecnologías y el manejo de maquinarias agrícolas. Las grandes empresas agroexportadoras compiten por el territorio con la población campesina y avanzan la frontera agrícola hasta donde lo permita la geografía. Esto, además, implica la pérdida de la diversidad biológica, a menos que su existencia sea rentable. Adicionalmente, compite con las comunidades y poblaciones por los recursos naturales, en especial el agua. Respecto a la posibilidad de que sus actividades y los impactos ambientales sean monitoreados y sancionados por parte del Estado, se apela a la “libertad empresarial”.¹⁹

En la estrategia para imponer la Nueva Ruralidad se ubica como primer paso el abandono de los Estados a todas aquellas expresiones de apoyo a la Economía Familiar Campesina, como se ha denominado a las actividades campesinas de subsistencia. Se impulsa el retroceso del “mundo campesino” tal cual se reconoce en los imaginarios nacionales como el de la familia numerosa, dedicada a actividades agrícolas de pequeña escala, productor de alimentos para el autoconsumo y el comercio en reducidos circuitos comerciales. La población campesina, que hace tan solo dos décadas abarcaba a la mitad de la población nacional, según estimaciones, viene decreciendo en número y territorio, perdiendo poder político de sus espacios que, aun si nunca le implicó cambios tangibles en sus condiciones de vida, le daba algún nivel de “protección” frente a las amenazas de grandes corporaciones sobre sus medios de vida.²⁰

18 Conjunto de compuestos químicos diseñados para la sobrevivencia de los cultivos comerciales (fertilizantes, herbicidas y químicos para el control de plagas; además de sistemas de riego).

19 Como parte de las “estrategias de inversión” se busca el control de las expresiones de participación ciudadana, lo que ha llevado a la persecución e incluso asesinato de personas que elevan sus voces contra hechos de contaminación o por el acaparamiento de los recursos naturales.

20 En 2018 la población rural se estableció en 46 %, y la urbana en 54 %. INE (2018). XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala.

Las políticas agroalimentarias que han definido las intervenciones estatales para el fortalecimiento del Sistema Alimentario nacional.

El Sistema Alimentario de un país se define como el conjunto de factores que, de forma interdependiente, se vinculan para garantizar que una población logre el acceso a una alimentación adecuada, tanto en cantidades como en calidad. En tanto que se incluye sinnúmero de factores en constante cambio y dinamismo, un sistema alimentario es sumamente complejo e implica que los procesos sociales, políticos, económicos, comerciales, ambientales, culturales, entre otros, logren un equilibrio que permite que las múltiples comunidades que componen e integran un entorno geográfico consigan alimentarse en cantidades y variedad de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades fisiológicas y culturales, por tiempos prolongados.

La interdependencia de elementos que lo componen implica que un sistema alimentario es frágil, por ello requiere el cumplimiento de un conjunto de factores sociales y políticos que permiten a las poblaciones acceder a sus alimentos. En tal sentido, el Estado debe definir acciones estratégicas para garantizar que, en el tiempo y el espacio, los sistemas alimentarios funcionen adecuadamente para responder a las demandas en lo internacional, nacional o regional.

La Constitución Política de la República de Guatemala orienta al Estado para que desde sus acciones se establezca un Sistema Alimentario nacional estable y sostenible; para que los alimentos se mantengan disponibles, accesibles económicamente y con la calidad requerida para garantizar una adecuada alimentación de su población.²¹ El Estado debe mantener un constante monitoreo de la existencia, disponibilidad y precios de los alimentos que se consideran claves para la población²². En tal sentido, si un alimento básico se escasea o encarece puede llevar a una situación de crisis alimentaria a una población, y el Estado desarrolla sus instituciones para determinarlo, debe tomar todas las decisiones necesarias para garantizar el acceso. La disponibilidad de alimentos básicos es un factor de seguridad nacional, por lo que el Estado define como delito el acaparamiento o el conjunto de actividades que obstaculizan el acceso de la población a los alimentos.

Previo a la consolidación de los procesos de globalización, el desarrollo de los Pueblos tuvo como base el desarrollo de las capacidades productivas de los pequeños productores y los mercados internos, intrarregionales, que ubicaban en similitud de condiciones las posibilidades de intercambio e implicaban una mayor comunicación entre productores y consumidores. En general, los precios de los alimentos se establecían muy cercanos a los costos reales, lo

21 Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 99.- Alimentación y nutrición. El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo. CAPÍTULO II: DERECHOS SOCIALES. SECCIÓN SÉPTIMA: SALUD, SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL.

22 El mejor ejemplo es el maíz, que se define como el principal alimento de las dietas nacionales y que lleva a que Guatemala sea el país con mayor consumo de maíz en el mundo, en especial mediante la tortilla, que cada habitante nacional consume en alrededor de una libra al día.

que fue determinando, aunque de forma lenta y pausada, la consolidación de los sistemas agroalimentarios nacionales para soportar el crecimiento poblacional. Si bien fueron constantes las situaciones de vulnerabilidad alimentaria, las mismas eran fortuitas y se derivaban especialmente de desastres naturales y conflictos armados; ante tales eventos, las naciones se iban organizando para controlar las vulnerabilidades.

El hecho de que los Sistemas Alimentarios tengan una fuerte dependencia de los Estados implica que, si no se impulsa una adecuada rectoría y gobernanza de sus funciones, el necesario equilibrio que lo alimenta se pueda romper. Contradictoriamente, en las últimas décadas, las naciones bajo el control neoliberal retroceden en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, en favor de ceder poder a las grandes corporaciones y transnacionales alimentarias, socavando la Soberanía Alimentaria de estas naciones.

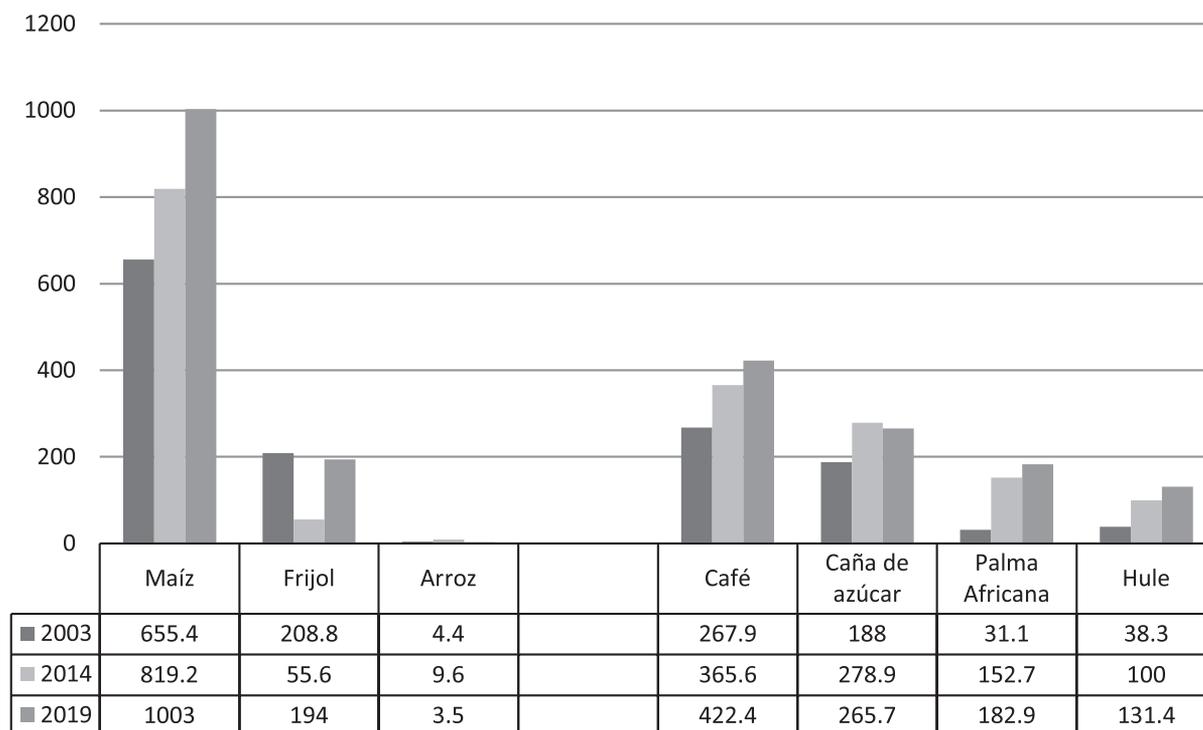
Dicha situación no es gratuita y responde al tráfico de influencias que las corporaciones alimentarias accionan para su favor por medio de funcionarios públicos que, a pesar de ocupar cargos de forma transitoria, vulneran las normativas y regulaciones con el propósito de darle entrada a las mismas. Una vez el sistema está socavado y se muestra "débil" frente a las corporaciones, se pierde el control de los precios de los alimentos y la población pierde acceso a la alimentación adecuada.

Los operadores políticos de las grandes corporaciones agrarias y agrícolas influyen y controlan el Estado para que cambie de orientación; debilitar las funciones orientadas a responder a las necesidades de las familias campesinas; e, incluso, clausurando las entidades más específicamente orientadas a esas necesidades. Por el contrario, se privilegia el conjunto de actividades que se supone "vinculan" a los productores agrícolas con los eslabones primarios de las corporaciones alimentarias, los denominados "encadenamientos productivos". Las fuerzas corporativas alimentarias globales también desarrollan enlaces con los grupos de poder local, y de esta forma poder ingresar sin mayor problema en nuestros países.

La fragilidad de los sistemas alimentarios posibilitó el ingreso de enfoques que suponían una solución extraordinaria a los problemas de inseguridad alimentaria, especialmente por medio de la Revolución Verde, así como la institucionalización global de la asistencia alimentaria, siempre que se garantice que los Estados "comprende" alimentos a estas corporaciones. Una de las mayores muestras del debilitamiento del Sistema Alimentaria nacional se puede observar a partir del "retroceso" que sufren los cultivos de alimentos de consumo nacional frente los cultivos para la exportación. Si bien en la última década el maíz logró "recuperar terreno" y se mantiene como el principal cultivo nacional, el frijol y el arroz se encuentran prácticamente estancados. Por otra parte, los cuatro principales cultivos para la exportación casi duplican su territorio en dos décadas. Evidentemente, las necesidades alimentarias de una población creciente han tenido que satisfacerse por medio de la importación.

Gráfica 1

Guatemala: superficie cultivada de alimentos de consumo nacional versus superficie cultivada con mercancías para la agroexportación para los años 2003, 2014 y 2019 (cifras en miles de hectáreas)



Fuente: elaboración con datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2019-2020. Instituto Nacional de Estadística -INE-.

La crisis de Seguridad Alimentaria y Nutricional como impacto de la pandemia COVID-19

Mantener la información básica actualizada es una actividad fundamental para que todo Estado tome decisiones estratégicas en políticas públicas, en especial cuando se han sufrido los embates socioeconómicos de una pandemia como la de COVID-19, y la ocurrencia de dos graves tormentas como Eta e Iota que, en 2020, afectaron por lo menos a 2.4 millones de personas en Guatemala (Bello y Peralta, 2021).²³

Previo a la pandemia de COVID-19, el 75 % de la población se encontraba en una situación de informalidad laboral, mientras que el 59.3 %, bajo la línea de pobreza general; y el 23.4 % bajo la de pobreza extrema (INE, 2019; ENCOVI, 2014). Sin embargo, en la etapa posterior a estas situaciones críticas aún no se realiza ni existe evaluación formal por parte del Estado guatemalteco ni del gobierno

²³ Según el documento editado por Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2021), la población afectada primaria (fallecidas, heridas, desaparecidas, evacuadas, albergadas y damnificadas) se registró en 399 mil personas.

de turno presidido por Alejandro Giammattei Falla y el partido Vamos, por lo que se hace necesario utilizar información de monitoreos muy específicos.²⁴

En cuanto a la desnutrición crónica,²⁵ no existe una actualización de datos desde 2017, donde se indica que el 46.5 % de la población infantil se encuentra en esta situación, y que supone una disminución del 3.3 % en el período 2008-2014. Sin embargo, aún es factible afirmar que la mitad de la población infantil se encuentra desnutrida; que es el país con la tasa más elevada del continente americano, y que los supuestos avances en las escalas globales se vinculan a la existencia de crisis políticas en otros países (MSPAS-INE-SEGEPLAN, ENSMI, 2017).

A ocho años de realizarse la más reciente Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2014 –ENCOVI–, se evidenció que la pobreza en Guatemala se mantenía en ascenso; con la particularidad de que se concentraba en el medio rural y en la población indígena, siguiendo la tendencia histórica del carácter racista de las políticas públicas y las exclusiones. La pobreza general es más del doble de profunda para la población indígena que para la no indígena, mientras que la pobreza extrema es tres veces mayor.²⁶ La tendencia observada en el período 2000-2014 es que mientras la pobreza general disminuyó muy lentamente, del 62.8 % pasó a un 59.3 %, la pobreza extrema sí creció abruptamente en cinco puntos porcentuales, del 18.1 % al 23.4 %.

El nivel de la pobreza general es mucho más profundo dentro de la población indígena, cuya población bajo la línea de pobreza pasa del 75 % al 79.2 %; a la vez, en la población no indígena crece del 36.3 % al 46.6 %. Si bien es un crecimiento drástico, de 10 puntos porcentuales, aún se mantiene casi a la mitad respecto de la indígena.

En cuanto a la pobreza extrema, la población indígena crece del 27.3 % al 39.8 %, y la población no indígena crece del 7.8 % al 12.8 %; es decir, cuatro de cada 10 personas indígenas, y una de cada 10 no indígenas son pobres extremas. Para 2015 se observa la grave situación de pobreza de la población campesina, que prácticamente tiene la mitad del ingreso de la población urbana, hecho que en las mujeres es mucho más grave. Una mujer campesina tiene un ingreso tres veces inferior respecto al de un hombre urbano.

La pobreza general disminuye en el área rural, pasando del 80 % al 71 %, mientras que en el área urbana crece del 18 % al 28 %. Este rasgo podría explicarse a raíz del aceleramiento de los procesos de migración del campo a la ciudad. Sin embargo, la pobreza extrema sí crece en el medio rural. En la región del nororiente se observa el mayor incremento de la pobreza extrema que, se duplica al

24 Para el presente análisis se utilizó el reporte de Situación epidemiológica de la Desnutrición Aguda –DA– Moderada y Severa en niños menores de 5 años. Semana epidemiológica 52 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS–, 2021.

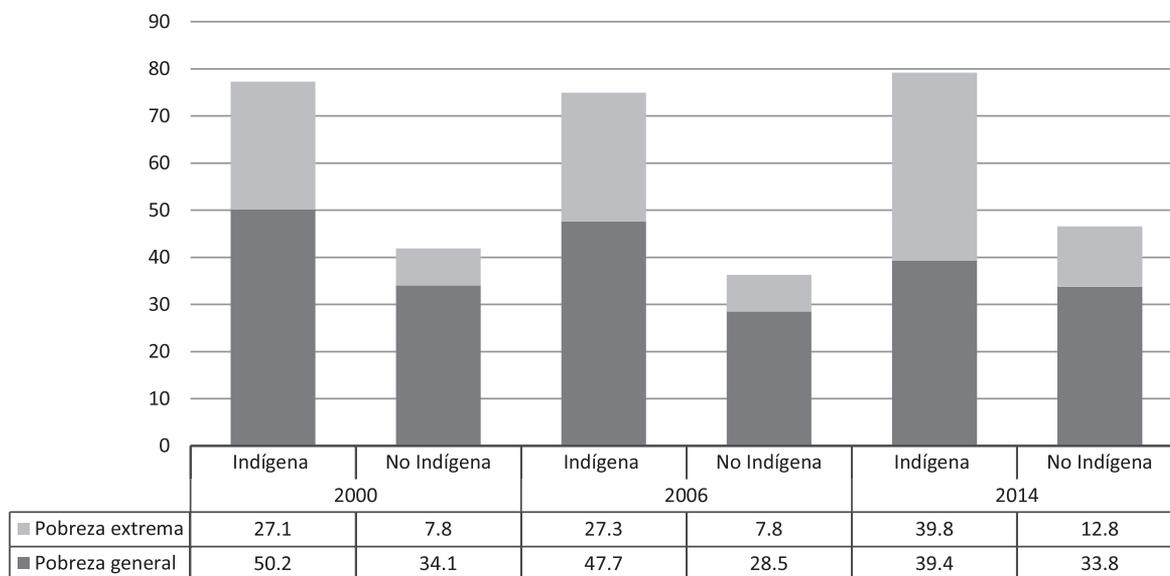
25 Porcentaje de niñas y niños con talla inferior a la esperada para su edad, basado en los porcentajes observados en una distribución estándar.

26 El Instituto Nacional de Estadística define la Pobreza General como el nivel en que se encuentran las personas que, a pesar de superar la línea de pobreza extrema, no logran cubrir otros servicios esenciales, que en 2014 se registró en Q10,218 per cápita anual. En el período 2000-2014, la Pobreza General aumentó en 2.9 puntos porcentuales, pasando de 56.4 % en 2000 a 59.3 %. El INE define la Pobreza Extrema como el nivel en que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo mínimo de alimentos, que para 2014 se registró en Q5,750 per cápita anual; mientras que para el año 2000 fue de Q1,911 lo que equivale a un incremento del 201 %. Entre 2000 y 2006 el nivel de pobreza extrema se mantuvo ya que aumentó en menos de un punto porcentual. En 2014 se da uno de los incrementos de pobreza extrema más abruptos en la historia nacional, con un incremento de 8.1 puntos porcentuales; pasa del 15.7 % en 2000 al 23.4 % en 2014 (INE, 2016: 49).

pasar del 9 % al 20 %; a la vez que en el departamento de Petén pasa de un 13 % a un 15 %. En tanto, las regiones que logran un mejoramiento son: suroriente, que pasa del 20 % al 14 %, y la región del noroccidente que se reduce del 32 % al 23 %.

Gráfica 2.

Guatemala: evolución comparativa de la pobreza general y la pobreza extrema por grupo étnico para los años 2000, 2006 y 2014 (cifras en porcentajes)

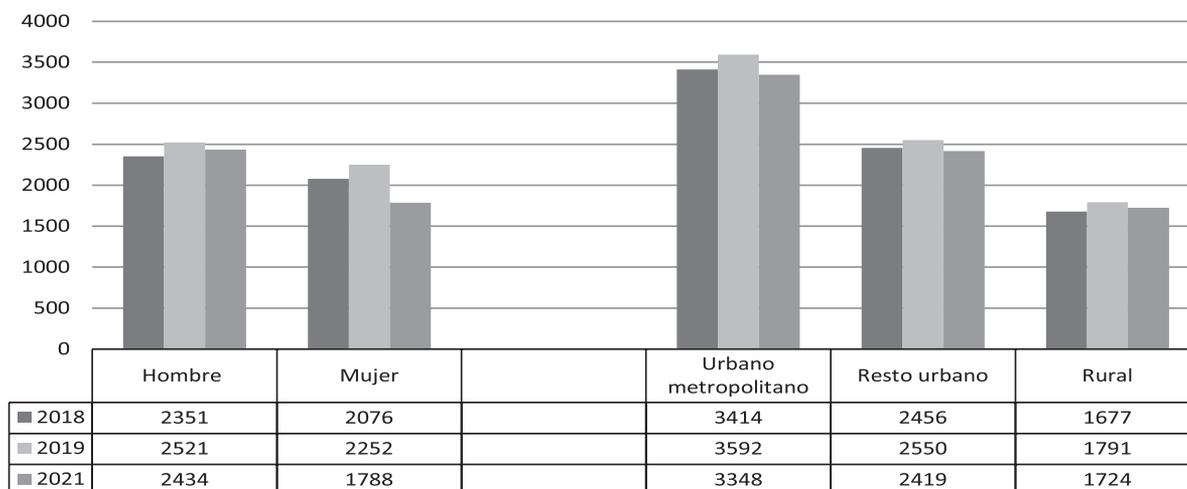


Fuente: elaboración con datos de la Encuesta sobre Condiciones de Vida 2014 -ENCOVI -, INE (2016).

En el ámbito laboral, en el medio rural prevalece la informalidad que alcanza al 80 % de la población (INE, 2016).

Gráfica 3.

Guatemala: ingreso promedio mensual por lugar de residencia y sexo para el período 2018-2021 (cifras en quetzales)



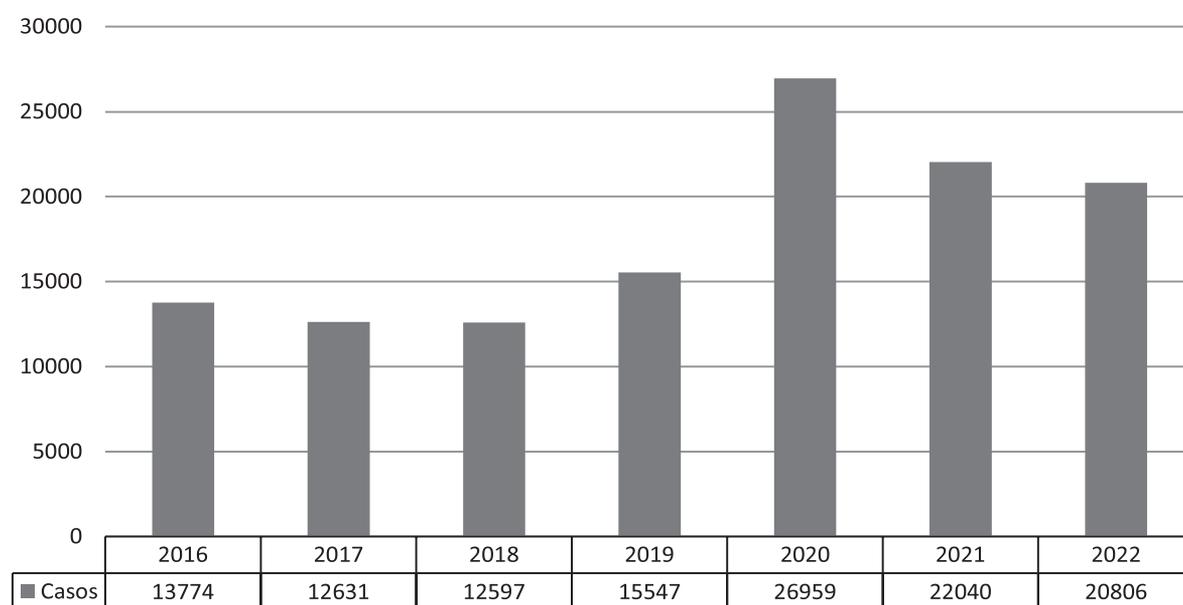
Fuente: elaboración con datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI 2021-, INE.

En cuanto a la desnutrición aguda, se observa que en tan solo un año prácticamente se duplicó como un efecto directo de las restricciones frente a la Pandemia COVID-19. En la Semana Epidemiológica 52 (diciembre) de 2020, se registraron 26,959 casos; el pico más alto registrado desde los 18 años de existencia del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN– creado mediante el Decreto 32-2005.

En el año 2021, la disminución fue muy baja y no se retorna a los índices de los años previos, cerrándose el año con 22,416. Para 2022 se vuelven a superar los 20,000 casos. La Semana Epidemiológica se asume como un referente de número de la semana en que es tomada la muestra estadística (54 semanas por año), para compararla con otros años e identificar tendencias de cambios.

Gráfica 4.

Guatemala: Desnutrición Aguda en menores de 5 años hasta Semana Epidemiológica No.52, 2016-2022



Fuente: elaboración con datos del Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS–. Situación epidemiológica de la Desnutrición Aguda –DA–, Moderada y Severa en niños menores de 5 años.

El comportamiento del empleo

Los Estados de Emergencia del 2020 frente a la Pandemia COVID-19 provocaron el cierre temporal de las pequeñas y medianas empresas, así como del empleo informal que sustenta a tres cuartas partes de la Población Económicamente Activa –PEA–.

En ese año, la Organización Internacional del Trabajo –OIT– advertía que:

Una estimación preliminar de los empleos actuales en riesgo desde un enfoque sectorial para Guatemala indica que el 49.3 % del total de empleo están en riesgo alto, es decir, alrededor de 3,416,476 empleos ubicados en los sectores económicos que se prevé sean los más afectados por la crisis económica. Los empleos de las mujeres se verán particularmente afectados por la alta participación femenina en los sectores de más alto riesgo ante la crisis: servicios y comercio, hoteles y restaurantes, y actividades profesionales y de servicios administrativos y de apoyo (45.5 % y 59.9 % respectivamente). (2020).²⁷

Se expone que, en 2019, tres sectores de la economía que ocupaban a casi la mitad de la PEA se encontraban en alto riesgo de verse afectados por el cierre de actividades: la industria manufacturera ocupaba a 794,7 mil personas; el sector de comercio, de restaurantes y de hotelería ocupaba más de 1.86 millones de personas, una cuarta parte del total de los empleos; mientras que las actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo, ocupaban a 758,1 mil personas (INE, 2020).²⁸

Las restricciones impactaron al obstaculizar el funcionamiento del pequeño comercio, especialmente agrícola, y llevó a que miles de productores perdieran sus cosechas y no lograran completar sus ciclos productivos. Entre otros efectos, miles de familias se han quedado insolventes para responder a sus créditos, alquiler de vivienda o servicios básicos. La pérdida de oportunidades llevó a que miles de familias asumieran deudas con la banca privada para enviar a sus integrantes más jóvenes a buscar opciones de sobrevivencia en el extranjero, lo cual puede explicar, en parte, el creciente fenómeno de la migración durante el último año.

Las políticas agroalimentarias del Estado contrainsurgente al Estado Neoliberal

La superconcentración de la tierra en el país más agrario de América

El racismo y la explotación semiesclava del campesino indígena y ladino fue uno de los “legados” del ubiquismo en la consolidación del Estado Liberal, base para el afianzamiento y reproducción parasitaria de las familias oligarcas agrarias.

En tal sentido, la Revolución de 1944 dio una luz de esperanza a miles de familias campesinas que sobrevivían en la extrema pobreza y violentadas en todos sus derechos humanos, con índices de desarrollo humano prácticamente inexistentes. Producto de los cambios que trajo consigo la Revolución de 1944 para el mundo agrario, en especial, la Ley de Reforma Agraria, Decreto 900, es que el anticomunismo logra convocar a las incipientes burguesías, a las familias latifundistas y al ejército, en su campaña desestabilizadora para derrocar al gobierno democrático de Jacobo Árbenz Guzmán.

²⁷ Puede consultarse la nota país COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala.

²⁸ Consultar el cuadro: “Guatemala: trabajadores en situación de riesgo desde una perspectiva sectorial”, con información del INE (2020). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2019.

El debate por la Reforma Agraria desencadenó los principales posicionamientos políticos de las etapas posteriores de la historia nacional. Por una parte, llenó de contenido los “de clase” del naciente movimiento campesino; por otra, llevó a la burguesía agraria latifundista a vincularse directamente con las reacciones represivas del Ejército de Guatemala.²⁹

Desde la etapa de la contrarrevolución de 1954, las políticas dirigidas al medio rural y al agro guatemalteco se ubicaron como una política contrainsurgente más, en el sentido de disputarle a los grupos revolucionarios posibles simpatías derivadas del total abandono en que el Estado guatemalteco ha mantenido a la población campesina. En este marco, el Estado estableció una institucionalidad agraria que parte de dejar al margen a la población campesina sin tierra, enfocándose en los pequeños productores que habían logrado alguna propiedad en el segundo país con mayor concentración agraria del continente americano. Actualmente, Guatemala es el segundo país más desigual en cuanto a la tenencia de la tierra, después de Paraguay. Su estructura agraria prácticamente no ha variado en el último medio siglo al pasar de tener un Índice de Gini de 0.824 en 1964, un 0.855 en 1979, y un 0.84 en 2003, último año en que se ha tomado lectura.³⁰

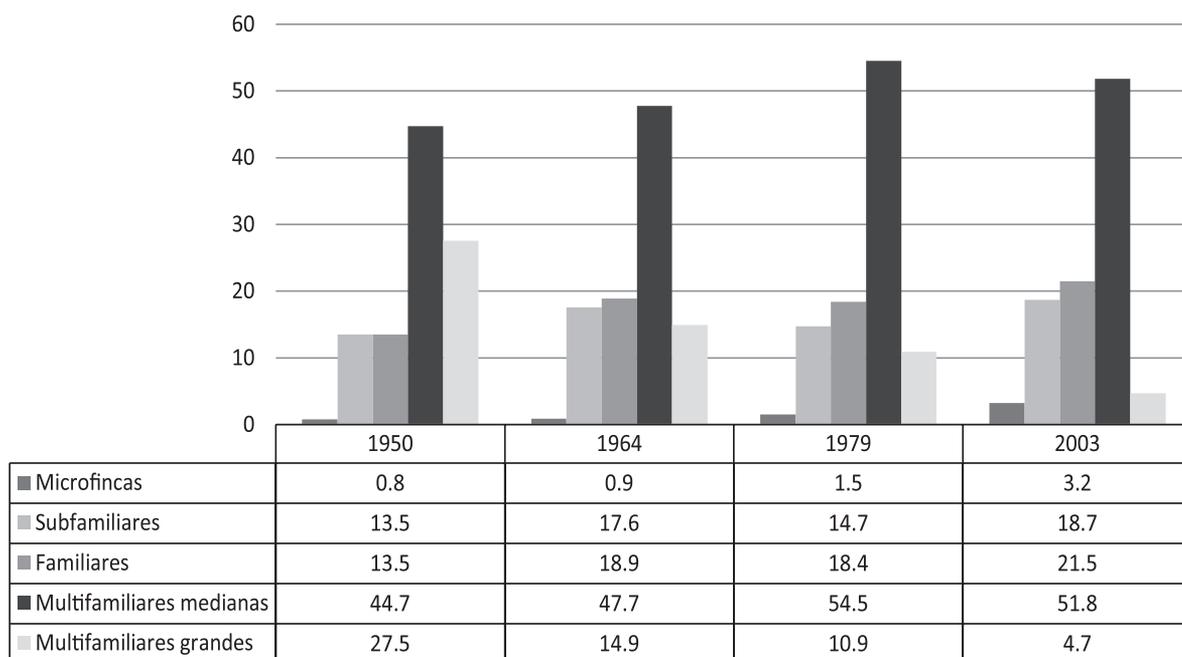
Si bien el Estado no actualiza desde hace dos décadas los datos respecto a la situación agraria, debido a la proliferación de algunos monocultivos se considera que existe una nueva etapa de concentración. En el último medio siglo, los cambios más significativos en cuanto a la concentración de la tierra se han basado en el aumento de las microfincas a costa de las fincas subfamiliares. Las microfincas, las familiares y las subfamiliares crecieron en extensión, aunque de forma muy lenta, y especialmente, a costa de la ampliación de la frontera agrícola; mientras que las fincas grandes se han reducido para ampliar el número de fincas medianas. El tamaño promedio de las fincas se ha reducido a niveles ínfimos:

En 1950 era de 15.2 manzanas; en 1964 de 11.8 manzanas; en 1979 de 11.1 manzanas y finalmente en la última lectura de 2003, de 6.4 manzanas. Tomando como referencia el período 1979-2003 los terrenos de hasta 2 manzanas pasaron de ser el 54 % de las fincas, al 68 %; mientras que los terrenos menores de una manzana pasaron de ser el 31.4 % al 45.2 % (Zepeda, 2017).

29 Para una mejor comprensión de los alcances de la Reforma Agraria que plantea el Decreto 900, consultar el ensayo de Piero Gleijeses “La Reforma Agraria de Árbenz”, en el estudio de Julio Castellanos Cambranes (1992) “500 años de lucha por la tierra”. FLACSO, Guatemala.

30 El Índice de Gini se utiliza para medir cualquier forma de distribución desigual. Se mide de 0 a 1, en donde 0 corresponde a una distribución igualitaria y 1 a la mayor desigualdad en la distribución.

Gráfica 5.
Guatemala: área de fincas por categoría de extensión
Comparativo para los años 1959, 1964, 1979 y 2003 (cifras en porcentajes del total)



Fuente: elaboración basada en datos del IV Censo nacional agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productores y productores agropecuarios. INE/MAGA. Guatemala, 2004.

La población campesina se ha configurado como una población en situación de marginalidad social y dependencia económica, que “vende” su fuerza de trabajo al mejor postor, eso la lleva a una situación de informalidad laboral; de esta forma, no logra superar su condición de pobreza y, en la mayoría de los casos, de pobreza extrema, por lo que las familias campesinas viven en una condición de hambre y carencias en todo sentido. A pesar de la aguda concentración de la tierra en Guatemala, se considera que la mitad la población es campesina y vive de actividades campesinas. En 2014, se registraba que el 45.6 % de la población nacional vivía en el área rural, en un estimado de 1.53 millones de hogares; unos 4.8 millones de personas se dedican exclusivamente de la producción agropecuaria y forestal (INE, 2016).

Derivado del vínculo cultural que los Pueblos Indígenas mantienen con la tierra, la lucha por la misma y la superación del racismo se constituyó en las principales demandas de la población campesina e indígena en la historia moderna, así como la principal reivindicación del movimiento revolucionario durante el siglo XX. Se constituyó en una de las principales problemáticas de los Acuerdos de Paz de 1996, específicamente por medio del Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria –ASESA–. Es en el marco de este acuerdo que se definen las instituciones que posteriormente darán vida a una nueva institucionalidad, así como a la Política Agraria y Agrícola.³¹

³¹ Se destaca el Fondo de Tierra, la Secretaría de Asuntos Agrarios, el Registro de Información Catastral, entre otras entidades establecidas en el marco de los Acuerdos de Paz.

De granero de América Central al país centroamericano con más personas en situación de hambre

A partir del 2020 se da un parteaguas de la situación socioeconómica nacional, ante el conjunto de impactos que trajo consigo el paquete de políticas preventivas que implementó el gobierno de Alejandro Giammattei Falla frente a la Pandemia COVID-19, que ubicó a Guatemala como el segundo país del continente americano con más incremento de población en situación de hambre, como un efecto directo de las restricciones para contenerla.³²

A pesar de esto, el actual gobierno de Giammattei Falla no ha realizado un esfuerzo orientado a identificar las verdaderas dimensiones de la problemática y, por el contrario, evidencia la incapacidad y falta de empatía para orientar políticas de índole social. Si bien se mantiene la idea de que hubo retrocesos en todos los indicadores sociales, no existe claridad de los mismos por lo que ha sido complejo profundizar en el análisis sobre qué problemática hayan experimentado mayores retrocesos.³³

En el ámbito de las problemáticas vinculadas a la pobreza, el hambre y la desnutrición, se realizan algunas estimaciones orientadas bajo la lógica de que la población sufrió más de un año de pérdida de empleo, a la par del encarecimiento de los alimentos y servicios básicos. Pese a que en el 2021, según cifras oficiales, se habría logrado la recuperación de la capacidad de movilidad de la población trabajadora, se observó el incremento, casi al doble, del número de niños y niñas en situación de desnutrición severa e, incluso, muertes por hambre. Se evidencia que la situación es realmente compleja para la población en extrema pobreza, sin que el Estado impulse iniciativas coherentes con las dimensiones de la problemática.

Históricamente, las corporaciones alimentarias nacionales han logrado beneficiarse de la permisividad del Estado guatemalteco para imponer una competencia desleal contra los pequeños productores alrededor de algunos alimentos básicos, que se fueron constituyendo en monopolios y oligopolios. Alimentos como el azúcar, el pollo y el café obtuvieron beneficios directos de una agenda proteccionista de estos intereses vinculados a familias oligarcas. Sin embargo, en tanto que los pequeños productores basaron sus sistemas alimentarios en la producción del maíz, el frijol y hortalizas, como un influjo cultural directamente vinculado a nuestra herencia cultural maya, los pequeños productores lograron sobrevivir al alcanzar cierta autonomía alimentaria.

La mayor parte de la población campesina desarrolló lo que posteriormente se denominó "agricultura de subsistencia", la cual es una modalidad agrícola caracterizada por la producción de bienes que se van a consumir, o lo que se denomina también, dentro de la tradición

32 6° Reporte Global de la Crisis Alimentaria 2022, realizado por la Red Global Contra la Crisis Alimentaria y la Red de Información en Seguridad Alimentaria.

33 El Instituto Nacional de Estadística, como la entidad encargada de mantener actualizada la información estratégica nacional, se ha visto debilitado en la última década por parte de los últimos gobiernos como parte de la estrategia por debilitar el Estado de Derecho con el fin de no reconocer las dimensiones de las problemáticas sociales. Esto los ha llevado a cometer frecuentes errores y manipulación de datos, como ha sido reconocido por funcionarios que han sido despedidos. Consúltense la nota electrónica del Diario La Hora: "El INE, una institución urgida de primeros auxilios": <https://lahora.gt/nacionales/analucia/2022/07/09/el-ine-una-institucion-urgida-de-primeros-auxilios/>

marxista “economía mercantil simple”. Habitualmente es desarrollada por familias o pequeñas comunidades con el objetivo de abastecer de alimentos a un determinado núcleo de población. Debido a la ausencia de apoyos estatales para las familias campesinas, la agricultura de subsistencia se plantea como el principal modo de vida de familias o poblaciones campesinas en extrema pobreza. En tal sentido, más allá de la creación de riqueza o la búsqueda de rentabilidad mediante cultivos, estos pequeños agricultores regionales no se plantean conseguir altos rendimientos agrarios ni beneficios por la venta de sus productos.

A partir de la vigencia del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos³⁴ –DR-CAFTA–, se inicia un proceso de introducción de granos básicos, en especial el maíz, de los pequeños productores. Esto lleva a una situación de escalada de los precios de los alimentos de consumo básico, en pos de una situación de socavamiento de las economías campesinas.

En tanto que el neoliberalismo se basa en argumentos falaces y surge más como una “reacción” a los fallos de sistemas económicos que arrastraban sus propias incoherencias, en sí mismo no logra plantearse como un enfoque de desarrollo. Es más bien un formato para la acumulación acelerada para beneficiar a grupos privilegiados, a costa de la sostenibilidad de todas las formas de vida. Sin embargo, como formato de “entrada” para lograr insertarse en las naciones, se promueve a base de expectativas de inclusión que no se cumplen. La más frecuentemente utilizada es la que plantea el “efecto derrame” que promueve, en el sentido de que una actividad económica exitosa generará tanta riqueza que poco a poco alcanzará a toda la población; efecto que, hasta el momento, no se registra en ningún caso real.

Bajo este formato, la lógica neoliberal le plantea “nuevas funciones” al Estado con el objeto de justificar un conjunto de beneficios y ventajas a los grupos de poder, tanto económicos como políticos, para que “promuevan mayor inversión” que después traerá empleo y riqueza. Entre estas funciones pueden revisarse algunas:

- Construcción de políticas para la competitividad, como la creación de ciudades intermedias para crear “clusters” empresariales.
- Políticas para la atracción de Inversión Extranjera Directa –IED–.
- Políticas para crear encadenamientos productivos.
- Políticas para la flexibilidad laboral.
- Políticas para la disminución de los salarios.
- Para la construcción de infraestructura como carreteras, puertos, aeropuertos, etc., megaproyectos, que faciliten la exportación de recursos primarios.
- Para garantizar la fuerza de trabajo barata.

Como puede constatarse, en todas estas “iniciativas” se violan principios constitucionales de derechos humanos y, por lo tanto, son inviables en una sociedad democrática. De esta forma, las necesidades de la población y, en especial, el ejercicio de sus derechos, quedan al margen,

³⁴ DR-CAFTA, por sus siglas en inglés, entra en vigor en Guatemala el 30 de junio de 2006. La entrada de maíz a bajo costo, a un precio inferior al producido nacionalmente vino a restar mercado al maíz nacional llevándolo a una producción marginal para el autoconsumo.

y regularmente son atendidas por entidades privadas o, en algunos casos, bajo el formato estatal mínimo que, se supone, existe en su mínima expresión, con escasos recursos, pocos funcionarios y, particularmente, concentrados en las ciudades. Esto implica casi presencia nula para la población rural.

A nivel nacional, estas fuerzas corporativas desarrollaron enlaces con los grupos de poder local y, de esta forma, poder ingresar sin mayor problema en nuestros países, sobre todo, mediante los procesos de privatización de empresas estatales de telefonía, energía eléctrica, correos y carreteras. Además, mediante el abandono de entidades fundamentales para la sociedad en cuanto a salud, educación, seguridad social o infraestructura, entre otras, para dar lugar a la “contratación de servicios” de empresas privadas por parte del Estado, o desde la misma ciudadanía.

En el ámbito agroalimentario, la fragilidad de los sistemas alimentarios posibilitó el ingreso de enfoques que suponían “soluciones mágicas” a los problemas de inseguridad alimentaria, especialmente mediante la Revolución Verde, así como la institucionalización global de la asistencia alimentaria. Se promovieron políticas permisivas para que las grandes industrias agrícolas y mineras desarrollen sus operaciones extractivas intensivas. Aunque esto ya se observa con más énfasis por lo menos en los dos últimos gobiernos, el de Alejandro Giammattei Falla se orienta al cierre definitivo de entidades que, incluso en una agenda agroexportadora, cumplían una función de apoyo a la población campesina marginal mediante subsidios que, si bien no implicaban un impacto substancial en sus capacidades productivas, daban algún soporte para la subsistencia familiar de autoconsumo.³⁵

El balance entre la Canasta Básica Alimentaria –CBA– y el salario mínimo se perdió en la última década³⁶ y, en especial, a partir de una clara política antipopular y proempresarial en que el gobierno se ha atrevido a trastocar los sistemas de información oficial para manipular el estancamiento de los salarios. La CBA experimenta varios cambios en su definición y se manipula la metodología para “adecuarla” según los intereses empresariales.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, en color verde se establece la CBA utilizada desde hace más de una década, previa al 2017; en amarillo, la denominada Nueva Canasta Básica –NCBA– que estableció el gobierno de Jimmy Morales Cabrera (2016-2020) y el Frente de Convergencia Nacional FCN-Nación; y, en anaranjado, el resultado de la “revisión” que realizó el gobierno de Giammattei Falla. Es un proceso tan poco técnico que en cada “revisión” se logra reducir en casi Q700.00 el costo de la CBA, lo que ha llevado a que, en el mes más reciente, junio de 2022, incluso sea una cifra similar a la de hace más de ocho años, cuando casi al mismo tiempo se reconoce que es uno de los momentos más difíciles de la economía nacional en la última década.

35 Se observa como una de las principales contradicciones impuestas en las últimas décadas el debilitamiento del Sistema de Extensión Agrícola que daba una atención personalizada a las comunidades rurales y apoyaba en la generación de capacidades técnicas para la agricultura y la vida rural.

36 Si bien no está reglamentado, en el proceso anual de negociación para la definición del Salario Mínimo que se realiza por parte de la Comisión Paritaria del Salario Mínimo establecida por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se tomaba como referencia el costo de la Canasta Básica Alimentaria como un mínimo a partir del cual se debería partir la negociación. Sin embargo, desde hace más de una década que el Salario Mínimo es insuficiente para lograr acceder a una Canasta Básica; mientras que en el período 2018-2021 no hubo incremento para el sector agrícola.

Cuadro 1.

Guatemala: costo de la Canasta Básica Alimentaria –CBA– por variación mensual e interanual (cifras en quetzales)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Enero	4,079.40	3,552.32	3,572.38	3,561.52	2,984.73	3,110.18
Febrero	4,098.60	3,534.36	3,545.22	3,543.13	2,987.39	3,134.40
Marzo	4,123.45	3,537.28	3,564.44	3,570.29	2,978.10	3,181.53
Abril	4,138.26	3,520.15	3,568.62	3,615.00	2,991.70	3,218.03
Mayo	4,170.65	3,502.18	3,542.30	3,624.61	2,993.03	3,234.62
Junio	4,351.35	3,523.49	3,585.33	3,668.90	2,999.67	3,311.95
Julio	4,454.10	3,541.88	3,597.03	3,675.16	3,003.32	3,369.69
Agosto	4,311.90	3,609.56	3,586.58	3,629.62	3,012.61	3,454.98
Septiembre	4,211.37	3,550.65	3,571.96	3,612.49	3,025.55	3,538.94
Octubre	3,549.40	3,567.78	3,592.02	3,589.51	3,055.09	3,633.85
Noviembre	3,548.56	3,597.15	3,586.58	3,599.54	3,082.30	3,618.58
Diciembre	3,571.54	3,559.84	3,584.91	2,989.38	3,097.23	3,634.18

Fuente: elaboración sobre la base del Índice de Precios al Consumidor –IPC–. Reportes mensuales de la página del INE: www.ine.gov.gt

Cuadro 2.

Guatemala: incremento del salario mínimo comparativo para el período 2008-2019 (cifras en quetzales y porcentajes)

Administración	Año	Sector Agrícola	Sector no Agrícola	Sector Exportador y de Maquila	Incremento por Administración
Álvaro Colom Caballeros	2008	1,729.25	1,729.25	1,706.38	Agrícola y no agrícola: Q 458.29
	2009	1,831.67	1,831.67	1,702.39	
	2010	1,953.33	1,953.33	1,824.06	Sector exportador: Q 351.89
	2011	2,187.54	2,187.54	2,058.27	
Otto Pérez Molina y Alejandro Maldonado Aguirre	2012	2,324.00	2,324.00	2,156.25	Agrícola y no agrícola: Q 456.86
	2013	2,421.75	2,421.75	2,246.25	
	2014	2,530.34	2,530.34	2,346.06	Sector exportador: Q 392.68
	2015	2,644.40	2,644.40	2,450.95	
Jimmy Morales Cabrera	2016	2,747.04	2,747.04	2,534.15	Agrícola y no agrícola: Q 347.97
	2017	2,893.21	2,893.21	2,667.52	
	2018	2,992.37	2,992.37	2,758.16	Sector exportador: Q 307.21
	2019	2,992.37	2,992.37	2,758.16	
Alejandro Giammattei Falla	2020	2,992.37	3,075.10	2,831.77	Agrícola: Q 245.16
	2021	2,992.37	3,075.10	2,831.77	
	2022	3,122.55	3,209.24	2,954.35	No agrícola: Q 335.19
	2023	3,323.60 (Guatemala)	3,416.38 (Guatemala)	3,143.54 (Guatemala)	Sector exportador: Q 304.47
		3,237.53 (resto del país)	3,327.56 (resto del país)	3,062.63 (resto del país)	

Fuente: elaboración con datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social –MINTRAB–.

A partir del año 2020 se vuelven a diferenciar los salarios agrícolas de los no agrícolas. Durante el gobierno de Alejandro Giammattei Falla se aplica una nueva diferenciación, entre el departamento de Guatemala y el resto de los departamentos, que implica un monto promedio de Q83.00 mayor en el departamento de Guatemala.

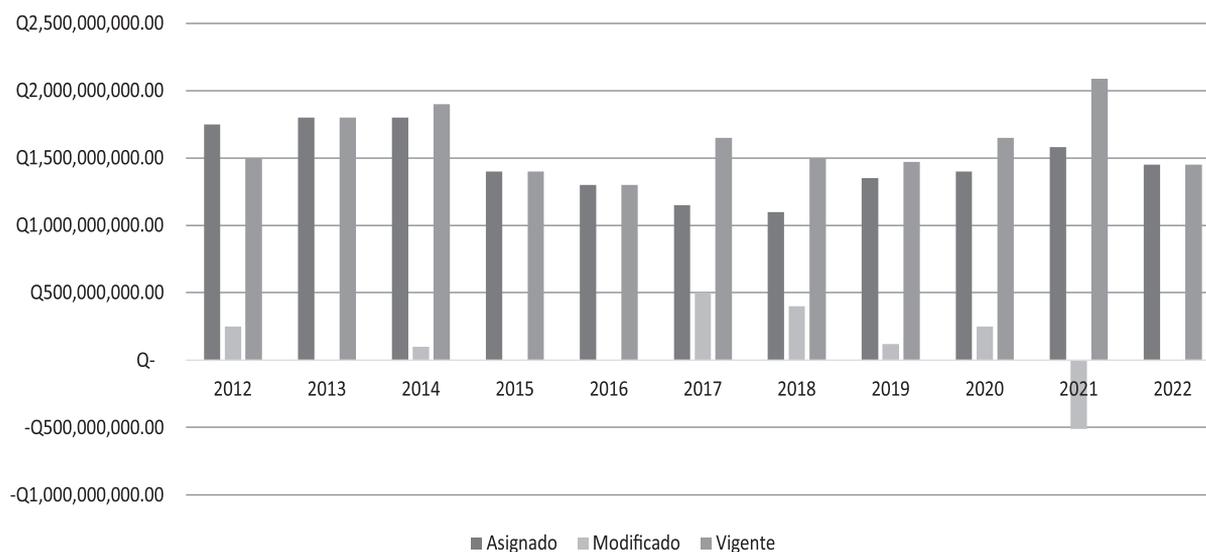
El abordamiento de la Agricultura Familiar Campesina desde el Estado neoliberal

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA– tiene un papel fundamental en un país cuya actividad agrícola es la base de su economía y en la que casi la mitad de su población se identifica como de origen campesino. En tal sentido, desde hace un siglo, el MAGA es el principal referente estatal para esta población, en especial a partir del estancamiento institucional de otras entidades esenciales que no logran tener un crecimiento adecuado a las necesidades de las guatemaltecas y los guatemaltecos. El Ministerio de Agricultura, como entidad, fue fundado en 1920 (Decreto Legislativo No. 1042, del 21 de mayo de 1920) y hasta 1981 asume su actual identidad, incluyendo las temáticas de ganadería y alimentación.

Sin embargo, a pesar de su importancia estratégica, el MAGA siempre ha mantenido un papel marginal para el Estado de Guatemala, que se observa al revisar su desarrollo institucional que prácticamente se mantiene estancado desde hace una década. Como se puede observar en la siguiente gráfica, en la última década el MAGA no ha logrado superar los Q2 mil millones, e incluso en los últimos 5 años bajó a menos de Q1.5 mil millones, a pesar de que se supone asumió un compromiso político en la lucha contra el hambre y para el incremento de la producción alimentaria. En tanto que el Presupuesto Nacional tiene una tendencia de crecimiento progresivo, es evidente que el MAGA tiene una tendencia de reducción. En el 2021 la Administración de Alejandro Giammattei le aplicó su mayor recorte en este período, de Q547 millones, llevándolo además a la peor situación en esta década.

Gráfica 6.

Presupuesto anual asignado al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y modificado en el transcurso del año (serie histórica de 2012 a 2022)



Fuente: elaboración basada en datos del Ministerio de Finanzas Públicas, Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental. Reportes anuales de 2012 a 2022, consultados el 14 de julio de 2022.

A modo de conclusión: la urgencia para abordar la Agricultura Familiar Campesina para el tratamiento de las causas que provocan hambre y pobreza en Guatemala

En el marco de la crisis socioeconómica provocada por la Pandemia COVID-19 se constata que los indicadores sociales de Guatemala sufren uno de los retrocesos más profundos de su historia reciente, lo cual, además, evidencia uno de los peores desempeños estatales a nivel regional.

Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– se plantean los retrocesos:

[...] a nivel mundial, la pérdida por desigualdad en el IDH alcanza el 20.4 %. América Latina es una de las regiones más desiguales, con una pérdida del 22.2 %. Guatemala tiene la pérdida más alta de Centroamérica, el 27.5 %, principalmente en los ingresos y en la educación, cuyas pérdidas son mayores al 30 %. Así pues, ya antes de la pandemia, las dimensiones económica y educativa del desarrollo humano mostraban las mayores diferencias y brechas (2022).

La carencia de empleos dignos ha llevado a miles de familias a una situación de crisis económica, y provocado un éxodo de miles de jóvenes, hombres y mujeres, a tratar de encontrar empleo en Estados Unidos. Miles de familias se embarcan en grandes deudas con el propósito de pagar

el “servicio” de coyotaje para enviar a sus integrantes más jóvenes a una situación incierta, de modo que puedan apoyar con remesas familiares enviadas para el sustento familiar.

Sin embargo, desde el Estado guatemalteco no se vislumbra el lanzamiento de una iniciativa que logre apoyar a las personas más vulnerables, sin centrarse solamente en la creación de nuevos empleos para reactivar la economía, sino, también, que impulse la producción de más alimentos y más accesibles, para satisfacer el consumo interno y garantizar el sustento de las familias. Se observa el encarecimiento de los alimentos a niveles insólitos que provoca hambre y pobreza, pero no se observan iniciativas tendientes a “proteger” a la población más vulnerable y que llevaría, por ejemplo, a cuidar los precios de los alimentos de consumo básico.

El MAGA sufre de un estancamiento institucional y regresión presupuestaria que lo está llevando a desempeñar un papel marginal en las intervenciones de respuesta a las emergencias y de las constantes crisis alimentarias. En el marco de su reingeniería neoliberal, actividades como la Extensión Rural se han reducido al mínimo, con una existencia simbólica, pero sin ningún efecto en la sostenibilidad de los medios de vida de las regiones.

Si bien se mantienen las actividades en el marco del denominado Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina –PAFFEC–, estas nunca lograron apoyar realmente a las familias campesinas y, mucho menos, en el sentido de las metas que se suponían ambiciosas.

De tal cuenta, el PAFFEC nuevamente se constituye en una entidad más que orienta la entrega de pequeños apoyos a grupos cada vez más reducidos y seleccionados sin ningún sentido estratégico, sino clientelar. Se mantiene la tendencia a la entrega de asistencia alimentaria como un mecanismo clientelar y para el tráfico de influencias con algunos proveedores privilegiados. Por otra parte, las actividades de entregas de apoyos se están convirtiendo en un mecanismo clientelar para beneficiar a algunas candidaturas vinculadas al “Pacto de Corruptos” en el nivel local, especialmente candidaturas para alcaldías y diputaciones. De tal cuenta, se ha perdido el sentido técnico en la entrega de semillas y fertilizantes, llevando a entregas descontroladas que las comunidades campesinas no pueden aprovechar y de impactos desconocidos.

REFERENCIAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–; O. Bello y L. Peralta (coords.). (2021). *Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala (LC/TS.2021/21)*.
- Instituto Nacional de Estadística –INE–. (2019). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI–*.
- INE. (2018). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda*.
- INE. (2016). *Encuesta sobre Condiciones de Vida –ENCOVI– 2014*.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS–/INE/Secretaría General de Planificación de la Presidencia –SEGEPLAN–. (2017) *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015 –ENSMI–*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO –, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA–, Organización Mundial de la Salud –OMS –, Programa Mundial de Alimentos –PMA– y Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF–. (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*. FAO.
- Organización Internacional del Trabajo –OIT–. (2020). *Nota país COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–. (2022). *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 – 2019*.
- Red Global Contra la Crisis Alimentaria y la Red de Información en Seguridad Alimentaria. (2022) *6° Reporte Global de la Crisis Alimentaria*.
- Rosas-Baños, M. *Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica*. Polis [online]. 2013, vol.12, n.34 [citado 022-07-03], pp.225-241. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682013000100012&lng=es&nrm=i>. ISSN 0718-6568. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000100012>
- Solórzano, A. (2022). *Guatemala alcanza la inflación más alta en 11 años*. <https://lahora.gt/secciones-para-ti/economia/andrea-solorzano/2022/07/13/guatemala-alcanza-la-inflacion-mas-alta-en-11-anos/>
- Zepeda, Ricardo. (2017). *Estudio y análisis de la Política Gubernamental sobre Desarrollo Rural Integral*. Campaña Guatemala Sin Hambre.



DIRECTRIZ 3

ESTRATEGIAS

Byron Garoz

Colectivo de Estudios Rurales Ixim

Se debería buscar una estrategia nacional para cumplir con el Derecho a la Alimentación, como parte de una estrategia general de desarrollo, mediante la evaluación de la legislación, las políticas, las limitaciones existentes y los recursos.

Las estrategias podrían abordar todos los aspectos del sistema alimentario: producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos inocuos; además el acceso a los recursos y mercados. Se debe priorizar a los grupos vulnerables y las situaciones de catástrofe y emergencias.

Se debería adoptar o revisar las Estrategias de Reducción de la Pobreza, abordando en específico el acceso a una alimentación adecuada.

INTRODUCCIÓN

La agricultura familiar y la economía campesina en Guatemala son de suma importancia, no solo por la cantidad de personas que se dedican a estas actividades, sino también porque muchas de ellas producen alimentos, bienes y servicios para la sociedad. No obstante, en general, los pequeños y medianos productores agropecuarios han sido poco o nada atendidos por las políticas públicas y la institucionalidad estatal.

De hecho, muchas de las acciones y políticas impulsadas por sucesivos gobiernos han tendido a agudizar las ya precarias condiciones de vida de las poblaciones rurales. En tal sentido, la agricultura familiar y la economía campesinas se encuentran seriamente amenazadas en Guatemala. Esta Directriz analiza un componente central de la estrategia estatal que debió afrontar el hambre, la desnutrición y avanzar en el desarrollo rural integral en los últimos años y que se expresó en la ejecución del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina –PAFFEC–.

EL CONTEXTO

Guatemala ha experimentado un fuerte deterioro de las condiciones de vida en los últimos años, especialmente en las áreas rurales, y aunque el Estado ha impulsado políticas y programas, estos no han tenido éxito debido a la dimensión de los problemas abordados, la falta de recursos, la falta de coherencia en las acciones y una clase política poco interesada en resolver estas problemáticas. A pesar de que existe un marco general de política que establece objetivos de desarrollo sostenible para el país, los indicadores sociales han empeorado en materia de pobreza, seguridad, soberanía alimentaria y nutricional, así como en tenencia y propiedad de la tierra. En el año 2014, el 59.3 % de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que representa un aumento significativo en comparación con los años anteriores.

La pobreza extrema también se ha incrementado, especialmente en el área rural. El problema de la desnutrición crónica en menores de 5 años sigue siendo grave, con una tasa del 46.5 % en el 2015. El Estado guatemalteco no ha garantizado el bien común según lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y su acción se deterioró aún más con el impulso de Programas de Ajuste Estructural en la década de 1980.

LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas se definen como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales reguladoras de la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones concernientes a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en

consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados. No cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado —y no por los particulares— con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público —al menos parcialmente o como punto de partida— y en un horizonte temporal razonablemente definido (Merino, 2013).

De acuerdo con la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, el concepto operativo de política pública en Guatemala corresponde a: *Cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y redición de cuentas* (SEGEPLAN, 2017).

Las políticas públicas deben contener los siguientes elementos: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de implementación y ejecución, orientación hacia el bien común y eficiencia (SEGEPLAN, 2017).

EL PROCESO PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL –PNDRI–

Las demandas y movilizaciones de organizaciones campesinas e indígenas presionaron a diversos gobiernos para que abordaran la problemática agraria y rural, asimismo, para que diseñaran y ejecutaran tanto políticas como programas dirigidos a atender y resolver la problemática sobre estos asuntos.

Este proceso se inició durante el gobierno de Álvaro Arzú y continuó con el de Alfonso Portillo sin que se lograran avances sustantivos.

De esa cuenta y ante el retraso gubernamental para convocar a los distintos actores interesados a un proceso de concertación social, comenzó un primer intento de diálogo intersectorial a partir de las conclusiones del Grupo Consultivo que se desarrolló en Washington en marzo de 2003. En este Grupo Consultivo se exhortó a establecimiento de mesas de diálogo para el tratamiento de la problemática vinculada con el desarrollo rural. Fue así como, a través de la facilitación del Sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, se establecieron las Mesas Intersectoriales de Diálogo, incluyendo una sobre Desarrollo Rural Integral –MIDDR– (Itzep, 2008).

Luego de varios años de diálogos, finalmente el gobierno de Álvaro Colom emitió el Acuerdo Gubernativo 196-2009, que contiene la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI–.

LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Contiene, a su vez, once políticas cuya ejecución aportaría la integralidad requerida en el proceso: 1. Política Agraria; 2. Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica; 3. Política Económica; 4. Política Social; 5. Política Laboral; 6. Política de participación social y desarrollo político; 7. Política de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgos; 8. Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN–; 9. Política Cultural; 10. Política Socio Ambiental; 11. Política de Equidad de Género.

En paralelo, se buscó la aprobación en el Congreso de la República de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, habiéndose logrado que avanzara en dos lecturas, pero nunca fue programada en agenda para su aprobación por artículos y redacción final (tercera lectura). Por lo tanto, únicamente quedó la PNDRI como marco de política que paulatinamente ha tenido menos apoyos para su ejecución.

Ya en el gobierno de Otto Pérez Molina se creó la figura del Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural Integral –CPDRI–, *con la función de contribuir en la articulación de políticas que hará el gobierno, en relación con el cumplimiento de los compromisos adquiridos en campaña electoral... todos estos elementos son complementarios y, en gran medida, coincidentes con el propósito de impulsar el desarrollo rural integral en el país* (Gobierno de Guatemala, 2009).

A tono con este abordamiento, la activación y adecuación de la PNDRI tendría un primer “aterrizaje” territorial prioritario en los 166 municipios definidos como los de mayor inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala, espacio donde se buscaría “halar” la economía de infra y subsistencia de modo que llegara a ser excedentaria, y “empujar” a esta para que progresara hasta donde sus posibilidades y anhelos lo permitieran. Para lograrlo de la manera más eficaz y eficiente, se haría indispensable alcanzar la necesaria coordinación y coherencia en las intervenciones que realiza el gobierno a través de sus diversas instancias, como los ministerios, secretarías de Estado y otras (Gobierno de Guatemala, 2009).

Se planteaba que, en consecuencia con lo anterior, la institucionalidad que debería coordinarse y articularse en esta primera etapa incluía al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA– (VIDER y VISAN), Ministerio de Desarrollo Social –MIDES–, Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA–³⁷, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN–, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente –SOSEP–, Ministerio de Trabajo y Previsión Social –MINTRAB–, Ministerio de Economía –MINECO–, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda –MICIVI–, SEGEPLAN, Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM– y el Comisionado Presidencial por el DRI –CPDRI– (Gobierno de Guatemala, 2009).

³⁷ El 13 de julio de 2020, se publicaron en el Diario Oficial los Acuerdos Gubernativos 97-2020, 98-2020 y 99-2020 en donde se derogan los Acuerdos que crearon la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia, Secretaría de la Paz –SEPAZ– y la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos –COPREDEH–. Esta acción fue calificada por organizaciones sociales como un grave retroceso en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

EL PROGRAMA DE AGRICULTURA FAMILIAR PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA –PAFFEC–

El PAFFEC 2012-2015 fue elaborado con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO–, el objetivo estratégico planteado fue *priorizar el bienestar integral de la familia rural, campesina e indígena, en condición de alta y mediana vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y pobreza general (extrema y no extrema). Así contribuirá a incrementar de manera sustentable los activos familiares para garantizar su ciclo anual de producción mediante la innovación, tecnificación e incremento productivo a partir de mejores prácticas (tradicionales o aprendidas) en las restricciones de su territorialidad (lógicas productivas, zonas de vida, municipio, comunidad y parcelas familiares productivas* (MAGA, 2016).

Marco de políticas para el PAFFEC

La PNDRI ya señalada *supra*.

Pacto Hambre Cero 2012

Este pacto lanzado por el Gobierno en San Juan Atitán, Huehuetenango, en febrero del año 2012, es un compromiso conjunto de todos los sectores de la sociedad guatemalteca y del Estado para erradicar el hambre y la desnutrición en sus diversas manifestaciones. Cuenta con el acompañamiento de la comunidad internacional y la institucionalidad, política pública y legislación creadas para el efecto. En el pacto se reconoce, entre otros, que en los territorios rurales es donde la inseguridad alimentaria se presenta con mayor severidad. Como parte de las soluciones propone: *Crear las condiciones necesarias y suficientes para reactivar los sistemas alimentarios locales sostenibles, que permitan garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo de toda la población guatemalteca.*

Respecto a la PNDRI, establece como una política de Estado la atención a las economías de infra y subsistencia, en la cual se encuentra la población más vulnerable ante la inseguridad alimentaria y nutricional, para que produzcan alimentos a través de la estabilización de sus sistemas productivos. Busca apoyar a los productores para que lleguen a ser excedentarios y logren incorporarse a los mercados. Estas políticas productivas han de estar adecuadamente articuladas con las políticas sociales correspondientes, focalizadas hacia esos sujetos priorizados.

Política Agropecuaria 2011-2015

Esta política es resultado de un proceso de reforma del MAGA, con el interés de recobrar la presencia de la institución tanto en el territorio y en la eficacia de la prestación de servicios como en su aporte en las diferentes mesas e instancias de coordinación interinstitucional. Como rector sectorial, el MAGA impulsó, a finales del año 2010, la formulación de la política y su promulgación, tomando como referentes la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, la legislación y la política del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2005

Esta fue presentada por el Gobierno en septiembre del 2005. Admite que la *inseguridad alimentaria y nutricional (es la situación) en que se encuentra una gran proporción de la población guatemalteca, especialmente indígenas en el área rural y en los grupos urbano-marginales. Agrega que estas condiciones representan un serio obstáculo para el desarrollo social y económico del país.*

La política reconoce como uno de sus ejes transversales de trabajo priorizar a la población vulnerable, a la población en situación de extrema pobreza, rural e indígena. De sus estrategias, las siguientes se identifican más con el actual programa: promover sistemas de producción agropecuaria sostenibles, fortalecer las diversas formas productivas –en el marco de la interculturalidad– y las cadenas productivas; disminuir los niveles de intermediación comercial entre productores y consumidores. Además, identificar grupos de población y áreas geográficas con alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional, con énfasis en mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de 3 años, y focalizar acciones y recursos en la lucha contra la desnutrición, el hambre y la pobreza.

Las acciones que se implementen deberán respetar y responder a la diversidad étnica y cultural del país, para asegurar que a la población destinataria le sea respetada su identidad y derechos culturales, patrones de consumo, formas de organización, sistemas normativos y prácticas productivas.

Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales 2007

Fue promulgada en marzo de 2007 mediante el Acuerdo Gubernativo 63-2007. Persigue que la sociedad comparta principios y valores que conduzcan y orienten el actuar de todos los sectores y grupos que la conforman hacia el desarrollo sostenible en los próximos 20 años. Para ello, propone *armonizar, definir y dar las directrices a los diferentes sectores para el mejoramiento del ambiente y la calidad de vida de los habitantes del país; el mantenimiento del equilibrio ecológico; y el uso sostenible de los recursos naturales.*

Políticas agropecuarias regionales

En el marco del Sistema de Integración Centroamericana –SICA–, el gobierno de Guatemala, a través del MAGA, ha suscrito y se ha adherido a la Política Agrícola Centroamericana 2008-2019. En sus objetivos señala la importancia de *[p]romover mejores oportunidades de empleo, ingresos y de condiciones de vida de los grupos vulnerables en el medio rural, a través de la potenciación del escenario regional y del aprovechamiento de las oportunidades específicas que ofrece el mercado regional para productores pequeños y medianos y gracias a los impactos positivos previsibles de la mayor atención e inversión al sector agrícola y al mundo rural.*

El gobierno ha suscrito la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024, que tiene la visión de constituirse como *una región modelo que hace uso óptimo del espacio económico, propiciando el manejo equitativo y sostenible de los ecosistemas terrestres y acuáticos, transformando los procesos socioeconómicos en el territorio, con esquemas de producción agroambiental competitivos y*

sostenibles que aporten a la salud, seguridad alimentaria y nutricional, contribuyendo a la reducción de la pobreza, en beneficio de la calidad de vida de la población.

El PAFFEC recoge sus cinco estrategias que son: manejo sostenible de tierras, biodiversidad, variabilidad y cambio climático, negocios agroambientales, espacios y estilos de vida saludables.

Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial – ECADERT– del 2009

Reconoce que [l]a inseguridad alimentaria y nutricional afecta de manera desproporcionada a las zonas rurales y a las zonas marginales urbanas del istmo. Dentro de la primera, la población pobre, con tierra e ingresos insuficientes para cubrir sus requerimientos de alimentación. Los diversos tipos de agricultura familiar tienen importancia estratégica para el futuro de las sociedades centroamericanas y su seguridad alimentaria.

La ECADERT define la noción de "territorio" como un constructo social y cultural históricamente construido lo que le confiere un tejido social único, dotado de una base de recursos naturales, ciertos modos de producción, consumo e intercambio y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de elementos presentes.

Se utiliza esa noción como marco conceptual para el planteamiento de sus pilares y estrategias, por tanto, pertinente para este programa.

Población objetivo del PAFFEC

Cuadro 3.
Distribución de hogares agropecuarios según su sistema productivo

Tipos de hogar	Hogares	Porcentaje	MAGA / PAFFEC Porcentaje
Sin tierra	164,097	12.6 %	61 %
Infrasubsistencia	105,856	8.1 %	
Subsistencia	513,395	39.5 %	
Excedentarios	171,420	13.2 %	
Pequeños comerciales	228,621		
Grandes comerciales	228,621		
Total	1,299,377	100.0 %	(790,671)

Fuente: PAFFEC 2012-2016

Cuadro 4.
Pobreza en Guatemala

Incidencia de pobreza	Infrasubsistencia	Subsistencia	Excedentarios	Total
Pobreza extrema	22,054	82,764	28,109	132,927
Pobre no extremo	63,710	254,608	87,609	405,927
Total población priorizada	85,764	337,372	115,718	538,854
No pobre	20,071	175,920	55,700	251,691
Total	105,856	513,395	171,420	790,671

Fuente: PAFFEC 2016-2020

Criterios de selección de la población meta/priorizada

La población meta o priorizada se definió como hogares vulnerables (pobreza y pobreza extrema) que realizan alguna labor de agricultura familiar.

Para realizar la selección de hogares en campo, a partir de diferenciar qué es y qué no es agricultura familiar, hay que recordar que la definición de agricultura familiar hace alusión a la producción agrícola, pero también a la forestal, pesquera y acuícola. Sin importar que los sistemas de producción sean tan diversos, la agricultura familiar posee las siguientes características: a) Acceso limitado a recursos productivos de tierra y capital; uso preponderante de fuerza de trabajo familiar. b) El (la) jefe(a) de familia participa de manera directa del proceso productivo, es decir, aun cuando pueda existir cierta división del trabajo, el (la) jefe(a) de familia no asume funciones exclusivas de gerente, sino que es un trabajador más del núcleo familiar. c) La actividad agropecuaria/silvícola/pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar (servicios relacionados con el turismo rural, beneficios ambientales, producción artesanal, pequeñas agroindustrias; empleos ocasionales, etcétera (MAGA, 2016).

Cuadro 5.
Comportamiento de la ejecución presupuestaria para el PAFFEC

Año	Vigente	Ejecutado	% de ejecución
2013	1,121,003,494	710,610,664	63.4
2014	995,374,541	896,443,966	90.1
2015	1,093,180,975	616,295,388	56.4
2016	815,578,021	635,302,593	77.9
2017	366,307,087	351,938,221	96.0
2018	260,327,579	250,325,311	96.1
2019	369,923,493	349,206,665	94.3

Fuente: PAFFEC 2022

Temporalidad del PAFFEC y proceso de consolidación 2020

El PAFFEC se ejecutó en dos períodos 2012-2015 y 2016-2020.

Primera etapa 2012: (segundo semestre): readecuación institucional, despliegue territorial, coordinación interinstitucional, línea de base, elaboración del plan multianual, control de calidad, plan de monitoreo y evaluación, aseguramiento de recursos (presupuesto nacional y cooperación internacional), Plan Operativo Anual –POA– 2013.

Segunda etapa 2013: dinamización de la economía campesina, coordinación interinstitucional, planificación y ordenamiento territorial comunitario y municipal, control de calidad, monitoreo y evaluación, POA 2014.

Tercera etapa 2014: identificación de problemas de proceso, retroalimentación metodológica,

coordinación interinstitucional, control de calidad, monitoreo, primera evaluación nacional de resultados, POA 2015.

Cuarta etapa 2015: consolidación de la economía campesina, coordinación interinstitucional, control de calidad, monitoreo, segunda evaluación nacional de resultados y plan de sostenibilidad 2016-2019, POA 2016.

Quinta etapa 2016 (segundo semestre): readecuación institucional, despliegue territorial, coordinación interinstitucional, actualización de planes de grupo, municipales y departamentales, registro de familias participantes en los Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural – CADER–, elaboración del plan multianual, control de calidad, plan de monitoreo y evaluación, aseguramiento de recursos (presupuesto nacional y cooperación internacional), POA 2017, acreditación de los jefes departamentales del MAGA ante los CODEDE y mancomunidades municipales, así como a los extensionistas de desarrollo Agropecuario ante los COMUDE.

Sexta etapa 2017: dinamización de la economía campesina, coordinación interinstitucional, planificación y ordenamiento territorial comunitario y municipal, control de calidad, monitoreo y evaluación, POA 2018.

Séptima etapa 2018: identificación de problemas de proceso, retroalimentación metodológica, coordinación interinstitucional, control de calidad, monitoreo, primera evaluación nacional de resultados, POA 2020.

Octava etapa 2019: consolidación de la economía campesina, coordinación interinstitucional, control de calidad, monitoreo, segunda evaluación nacional de resultados y plan de sostenibilidad 2020-2024, POA 2020 (MAGA, 2016).

Nótese que en ese momento se hablaba de elaborar el plan de sostenibilidad para el período 2020-2024; es decir, en ese momento se preveía que el PAFEC continuaría por lo menos hasta el año 2024. Esta decisión cambió al comienzo del Gobierno de Alejandro Giammattei, fundamentalmente porque el ministro del MAGA no mostró interés en su continuidad y cambió las acciones que dicho ministerio impulsaría.

Cuadro 6.
Lógica de planificación centrada en el sujeto priorizado

Eje estratégico 1 Incremento sostenible de la producción familiar campesina para la SAN	Eje estratégico 2 Acceso a mercados y cadenas de valor	Eje estratégico 3 Fortalecimiento de la institucionalidad
Familia campesina infrasubsistencia	Familia campesina excedentaria	Fortalecimiento interno, todas las instancias del Ministerio participan en la Agricultura Familiar, se integra y canaliza a través del SNER
Consolidación del sistema productivo / para crisis	Dinamización de actividades y acceso a mercados / consolidación de activos	Comisión Técnica funcionando / SNER con presencia en todo el territorio nacional
Familia campesina subsistencia	Familia campesina excedentaria	Articulación territorial
Sistema productivo fortalecido / recuperación de activos / diversificación	Incorporación a cadenas productivas / alianzas / mercado internacional	MAGA-municipios. Planificación agropecuaria y territorial diferentes niveles

Fuente: datos del MAGA (2016)

Cuadro 7.
Participantes del PAFFEC

Orientación política	Gerencia operativa
<ul style="list-style-type: none"> • Ministro • Viceministros • Directores • Miembros de la Comisión Técnica del PAFFEC 	<ul style="list-style-type: none"> • Directores de planta central • Jefes departamentales • Jefes de unidades • Delegados Departamentales de Extensión
Ejecución y operación del territorio	
<ul style="list-style-type: none"> • Extensionistas para el Desarrollo Rural Agropecuario -DRA-, para la agricultura familiar, y educadoras para el hogar rural -EHR-, que forman las Agencias Municipales de Extensión Rural -AMER- • Promotores y agricultores de los CADER 	

Fuente: datos del MAGA (2016)

Cuadro 8.
PAFFEC.
Costo total estimado por eje estratégico (en quetzales)
2017-2019

Ejes y objetivos estratégicos	2017 Q	2018 Q	2019 Q	Total Q
Eje estratégico 1	207,732,250	228,689,725	240,400,375	676,822,350
Objetivo estratégico 1.1	100,620,000	110,727,500	115,822,500	327,170,000
Objetivo estratégico 1.2	107,112,250	117,962,225	124,577,875	349,652,350
Objetivo estratégico 2	66,308,750	72,477,500	76,090,000	214,876,250
Objetivo estratégico 2.1	58,758,750	64,727,500	68,240,000	191,726,250
Objetivo estratégico 2.2	7,550,000	7,750,000	7,850,000	23,150,000
Objetivo estratégico 3	113,998,000	114,328,000	114,558,000	342,884,000
Objetivo estratégico 3.1	2,272,000	2,272,000	2,272,000	6,816,000
Objetivo estratégico 3.2	111,726,000	112,056,000	112,286,000	336,068,000
Total ejes estratégicos	388,039,000	415,495,225	431,048,375	1,234,582,600

Fuente: datos del MAGA (2016)

Cuadro 9. Costo unitario estimado por familia, por año y total (en quetzales)
2017-2019

Tipo de familia	Año 2017		Año 2018		Año 2019		Total	
	Nro. de familias	Monto por familia (Q)	Nro. de familias	Monto por familia (Q)	Nro. de familias	Monto por familia (Q)	Nro. de familias	Monto por familia (Q)
Infrasubsistencia	150,000	1,187	150,000	900	150,000	1,041	150,000	3,128
Subsistencia	75,000	3,082	75,000	2,555	75,000	2,555	75,000	8,192
Excedentaria	25,000	3,939	25,000	4,040	25,000	3,288	25,000	11,655

Fuente: datos del MAGA (2016)

Las evaluaciones al PAFFEC

Uno de los principales obstáculos para la realización de esta investigación fueron las dificultades para obtener información de fuentes oficiales, tanto gubernamentales como de la cooperación internacional. En el caso del MAGA, se constató lo afirmado en el Informe Final de Misión de Indicadores del PAFFEC respecto a que No hay memoria institucional, el personal que labora en la actualidad desconoce la existencia de documentos elaborados previamente (NIRAS, 2021).

El Informe proporcionado por el MAGA establece ocho conclusiones, siendo la primera que *el PAFFEC fue un programa planificado, pero no programado dentro de la gestión institucional, que buscaba favorecer la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria, sin embargo, a pesar de su ejecución, la verificación de cumplimiento refleja que el PAFFEC tuvo escasos niveles de ejecución* (MAGA, 2022).

Cuadro 10.
Resumen del alcance de los resultados del PAFFEC 2016-2020

Eje estratégico	Objetivo estratégico		Promedio	Resultado alcanzado
1. Incremento sostenible de la producción familiar campesina para la seguridad alimentaria nutricional y la diversificación.	1.1 Las familias rurales, campesinas e indígenas en condiciones de infra subsistencia, han consolidado sus sistemas productivos para el autoconsumo.	Resultado 1.1.1 Organización grupal y comunitaria fortalecida para la producción y manejo de incentivos, a nivel familiar.	32.31 %	No
		Resultado 1.1.2 Sistema milpa, a nivel familiar.	57.71 %	No
		Resultado 1.1.3 Agricultura de patio y prácticas de hogar saludable fomentadas, a nivel familiar.	60.32 %	No
		Resultado 1.1.4 Suelos recuperados por medidas físicas y manejo de agua, a nivel familiar.	18.57 %	No
		Resultado 1.1.5 Sistema milpa mejorado, a nivel familiar.	604.08 %	Sí
		Resultado 1.1.6 Agricultura de patio y prácticas de hogar saludable fomentadas, a nivel grupal.	0.00 %	No
		Resultado 1.1.7 Construcción de estructuras para el manejo y cosecha de agua de lluvia, con familias seleccionadas y a nivel grupal.	9.65 %	No
	1.2 Las familias rurales, campesinas e indígenas en condiciones de subsistencia han fortalecido sus sistemas productivos y asegurado la disponibilidad de alimentos para el autoconsumo.	Resultado 1.2.1 Sistema milpa mejorado, a nivel familiar y grupal.	406.53 %	Sí
		Resultado 1.2.2 Agricultura de traspatio fomentada, a nivel familiar.	60.32 %	No
		Resultado 1.2.3 Productividad de la finca mejorada.	116.41 %	No
		Resultado 1.2.4 Agricultura de traspatio fomentada, a nivel grupal y con familias seleccionadas.	0.00 %	No
		Resultado 1.2.5 Suelos recuperados por medidas físicas y manejo de agua, a nivel grupal.	0.00 %	No
		Resultado 1.2.6 Manejo de cosecha y poscosecha mejorado, a nivel de familias seleccionadas.	1.19 %	No
		Resultado 1.2.7 Diversificación de la parcela promovida, a nivel grupal.	0.00 %	No
2. Acceso a mercados e inclusión en cadenas de valor.	2.1 Dinamización de la producción campesina excedentaria y accedido a los mercados de productores nacionales y regionales, institucionales y privados.	Resultado 2.1.1 Asociatividad campesina fomentada para la producción y la comercialización.	51.82 %	No
		Resultado 2.1.2 Producción agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica fomentada.	68.84 %	No
		Resultado 2.1.3 Asociatividad campesina fomentada para la producción y comercialización.	0.00 %	No
		Resultado 2.1.4 Producción agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica fortalecida.	13.84 %	No

	2.2 Establecimiento de alianzas productivas entre los diferentes actores de la cadena de valor (preproducción, producción, transformación, comercialización, compradores y consumidores).	Resultado 2.2.1 Cadenas de valor fortalecidas.	11.05 %	No
3. Desarrollo Institucional para la agricultura familiar -AF-	3.1 Integración de las unidades operativas institucionales para la implementación del PAFFEC.	Resultado 3.1.1 Secretaría técnica conformada.	50.00 %	No
		Resultado 3.1.2 Planificación operativa general y territorial del programa realizada.	0.00 %	No
		Resultado 3.1.3 Unidades integradas para plan inicial y monitoreo del programa.	60.00 %	No
		Resultado 3.1.4 Gestión de financiamiento realizada.	50.00 %	No
	3.2 Articulación territorial de las unidades operativas del MAGA con los municipios.	Resultado 3.2.1 Territorios priorizados identificados.	Sin datos	No
		Resultado 3.2.2 Sistema Nacional de Extensión Rural reactivado.	73.11 %	Sí
		Resultado 3.2.3 Planes municipales del PAFFEC implementados.	Sin datos	No

Fuente: datos del MAGA (2022)

Este cuadro muestra que el MAGA únicamente alcanzó 3 de los 25 objetivos que se propuso con el PAFFEC.

En el informe se destaca también que, tras la vigencia del PAFFEC hasta el 2019, se identificó el incumplimiento de algunas de las condiciones necesarias para observar un incremento sostenible de la producción familiar campesina para la seguridad alimentaria nutricional y la diversificación; fundamentalmente, no se logró consolidar los sistemas productivos de las familias rurales de infra y subsistencia.

Se menciona que *el desarrollo institucional para la agricultura familiar alcanzó sus objetivos, principalmente en beneficio de DICORER y el servicio de extensión rural, que recibió apoyo técnico y financiero de la cooperación institucional, logrando establecer presencia institucional den los 340 municipios del país, el desarrollo de la metodología de extensión rural, la organización de los habitantes en los territorios en centros de capacitación para el desarrollo, muchos de los cuales aún continúan funcionando, es decir, se logró la articulación del MAGA con los municipios, lo cual era esencial para la implementación del PAFFEC (MAGA, 2022).*

Se afirma también que el PAFFEC 2016-2020 concluyó en el tiempo considerado en su diseño inicial y que el MAGA institucionaliza la atención de la agricultura familiar, a través del Plan Estratégico Institucional 2021-2026 (PEI 2021-2026) que incluye seis ejes estratégicos operativos y uno de fortalecimiento institucional.

El informe de NIRAS destaca que *[l]a base de datos oficial sobre beneficiarios de los programas del MAGA que fue proporcionada por DICORER, sigue presentando serias inconsistencias. Una de éstas es que incluye a personas que no se dedican a tareas agrícolas a pesar de que el PAFFEC es, en esencia, un programa de apoyo a la agricultura familiar; la base contiene campos vacíos, hay productores a quienes no se les asigna ubicación geográfica y hay documentos de identidad que están duplicados (2021).*

Se señala que fue un trabajo infructuoso consolidar las bases de datos de los diferentes proyectos, programas y viceministerios del MAGA debido a la inexistencia de lineamientos estandarizados para registrar la información, presentan campos vacíos o sin identificación plena de los beneficiarios, su ubicación o número de identificación personal; no hay un procedimiento para la actualización de datos, por lo tanto, cada base presenta registros de varios años y es imposible saber en qué año se incluyó al beneficiario en ellas; no es infrecuente encontrar una postura negativa de los funcionarios para compartir la información de su programa o proyecto con el resto de las dependencias o unidades ministeriales (NIRAS, 2021).

Con el cambio de Gobierno en el año 2020, el nuevo ministro objetó el enfoque institucional hacia la agricultura familiar y los avances en la gestión del PAFFEC en la administración anterior, asimismo, cuestionó la pertinencia de los aportes del equipo de la ATI. La ruptura de comunicación no pudo ser compensada por el diálogo a cargo de la DUE. La nueva administración del Ministerio desconocía hasta cierto grado los compromisos y modalidades del Apoyo Presupuestario (Grajeda, 2022).

Expresado de otro modo, lograron asegurarse la totalidad de fondos sin tener que realizar los cambios comprometidos y sugeridos.

Tanto la DUE como la ATI subestimaron el riesgo del cambio de Gobierno y no reaccionaron ante la eliminación de las hipótesis centrales del programa. La DUE no asumió este reto con la ayuda de varios donantes ni aprovecharon los canales de un diálogo político más amplio con las nuevas autoridades. Incluso, estas trataron de deslegitimar los compromisos asumidos por la anterior administración del MAGA. La disolución de la Comisión Técnica del PAFFEC a finales de 2019 contribuyó a una pérdida de pertinencia de la política sectorial del PAFFEC, que quedaba sin estructura integrada de coordinación y por ende de la ATI del APS (Grajeda, 2022).

Sobre la perdurabilidad de los resultados de la ATI, UE y otros actores: a finales del 2020 el MAGA retomó el diálogo político con la DUE y a nivel de ATI DICORER vuelve a entablar el diálogo técnico, se propuso a equipo de ATI la realización de nuevos estudios temáticos y misiones cortas en función de ejes prioritarios del PEI. Se quedaron sin mayor eco e impacto las propuestas de modernización, reestructuración del MAGA, la institucionalización del PAFFEC y de la agricultura familiar, que quedó fuera del diálogo. Los nuevos temas de interés se cristalizaron en estudios en torno a la juventud rural, el programa de la alimentación escolar y recolección de información para los indicadores asignados a DICORER en el PEI 2021-2026, la propuesta de operativizar el SIMER y una propuesta para establecer en VIDER un Programa de Seguro agropecuario para pequeños agricultores. Este último producto tiene mayor probabilidad de ser implementado por decisión del despacho, con fondos del APS en 2021-2022 (Grajeda, 2022).

Por su parte, organizaciones campesinas e indígenas que forman parte de la Coalición Internacional por la Tierra realizaron un informe sobre el estado de la agricultura familiar y campesina en Guatemala. Sus resultados muestran que:

La Agricultura Familiar Campesina e Indígena –AFCI– se ha fortalecido, como concepto, con las discusiones y debates en torno a su importancia económica, social, política y cultural. Diferentes sectores han formado parte de las discusiones y se han organizado a través de diferentes espacios para remarcar la importancia de la AFCI, por ejemplo la comunidad internacional, la academia, el movimiento organizado de campesinos, organizaciones no gubernamentales, las mujeres y las cooperativas (CCDA, 2020).

Ante la falta de presupuesto, el MAGA continúa limitado presencialmente a nivel territorial, con poca o nula presencia; el ministerio ejecuta los recursos destinados a la AFCI de manera asistencialista, entrega alimentos como respuesta principal y generalizada sin tomar en cuenta su propia clasificación de las familias. A su vez, estos alimentos no contemplan pertinencia cultural. Existen denuncias de entrega de alimentos en mal estado, sin la calidad para ser consumidos. Los alimentos suelen ser entregados con base en listas de dudosa integración, lo cual provoca descontento y hasta conflictos comunitarios (CCDA, 2020).

CONCLUSIONES

Mientras los indicadores sociales en Guatemala continúan deteriorándose, las acciones de sucesivos gobiernos son inadecuadas para afrontar y resolver esta problemática. Sin embargo, no todas las causas de los problemas que afectan a la población guatemalteca son atribuibles al Gobierno, puesto que el contexto internacional afecta. Aun así, el grado de afectación en un país está en buena medida determinado por la forma en que afronta los problemas que se le presentan.

Con relación a la economía campesina y la agricultura familiar son muchos los rezagos que presenta Guatemala y que requieren de acciones integrales, voluntad política y recursos suficientes, si es que se pretende mejorar efectivamente las condiciones de vida de quienes habitan este territorio.

RECOMENDACIONES

El Estado guatemalteco debe rearticular y fortalecer la institucionalidad dirigida a las y los pequeños productores rurales. La constante migración de guatemaltecos al exterior, fundamentalmente a los Estados Unidos de América, incluso con riesgo de morir, es una evidencia clara de que las condiciones de vida se han deteriorado, sin que haya una respuesta adecuada desde la institucionalidad pública.

Lo anterior requiere, entre otras acciones, retomar el debate y aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral, cuyo proceso fue truncado por el sector privado organizado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF–.

Asimismo, es necesario que el MAGA estructure de nuevo las funciones adjudicadas al PAFFEC, que si bien, tal como se muestra en el texto, no fueron adecuadamente ejecutadas, planteaban teóricamente volver a fortalecer la llegada al campo.

El actual proceso electoral ha puesto de nuevo en la agenda pública la problemática del hambre y la desnutrición. Esta ventana de oportunidad debe ser aprovechada por las organizaciones sociales para garantizar que quien llegue a la Presidencia de la República, en el próximo período, aborde con seriedad y suficientes recursos los esfuerzos por revertir los actuales indicadores que colocan a Guatemala como uno de los países con mayor desnutrición y con el menor coeficiente intelectual en el mundo.

REFERENCIAS

- Comité Campesino del Altiplano –CCDA–. (2020). *Guatemala: Informe país, situación de la agricultura campesina y indígena*.
- Gobierno de Guatemala. (2009). Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- Grajeda, D. S. (2022). *Evaluación Final del Apoyo Presupuestario del PAFFEC. Valoración de la ejecución del PAFFEC por parte del MAGA*.
- Itzep, M. (2008). La experiencia de la Alianza para el Desarrollo Rural Integral –ADRI– en la lucha por impulsar el desarrollo rural en Guatemala. En M.P. (MDR). *La reestructuración del Estado para el desarrollo rural de Guatemala ante el fracaso del neoliberalismo*.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA–. (2016). *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina 2016-2020*.
- MAGA. (2022). *Informe de ejecución del PAFFEC 2016-2020*.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en las solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- NIRAS. (2021). *Informe Final Misión de Verificación de Indicadores del PAFFEC*.
- Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–. (2017). *Guía para la formulación de políticas públicas. Versión actualizada. Guatemala*.



DIRECTRIZ 8A

MERCADO LABORAL

Magali Cano
Campaña Guatemala sin Hambre

Los Estados deberían adoptar medidas para fomentar un crecimiento sostenible con objeto de proporcionar oportunidades de empleo que permitan a los asalariados rurales y urbanos y sus familias obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como promover y proteger el empleo autónomo. En los Estados que hayan ratificado los instrumentos pertinentes, las condiciones de trabajo deberían ser compatibles con las obligaciones que han contraído en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los convenios pertinentes de la OIT y otros tratados, incluidas las convenciones de derechos humanos.

Con el objeto de mejorar el acceso al mercado laboral, los Estados deberían potenciar el capital humano mediante programas educativos, programas de alfabetización de adultos y otros programas de capacitación, según sea necesario, sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

LOS DERECHOS LABORALES SON DERECHOS HUMANOS

Antecedentes

Un poco de historia

El trabajo es la principal bandera de lucha de las personas, no pueden desasociarse de la concepción integral de los derechos sociales porque son condición indispensable para el cumplimiento de otros derechos como la alimentación, la vivienda, la educación y la salud.

Hablar de derechos laborales es hablar de las normas que regulan los derechos y las obligaciones de los trabajadores y de los patronos. Lo constituyen preceptos de orden público y legal, que se basan en la premisa de asegurarle a quien trabaja un pleno desarrollo como persona y una integración real a sociedad –es un derecho fundamental de las personas–.

La historia del derecho laboral no es tan antigua como la del trabajo, **los primeros vestigios del derecho laboral aparecieron en la antigua Roma**, donde los empleadores tenían ciertas obligaciones frente a sus trabajadores (como garantizarles techo y comida) que a su vez juraban fidelidad a su dueño. Tras la caída de este Imperio y **en la Edad Media se comenzó a pensar en el trabajo como una actividad social** y a tomar dimensión de su importancia (2022, Equipo editorial Etecé).

Durante la época del Imperio Romano, el hombre se consideraba un cúmulo de virtudes dentro de las cuales no existía el concepto de trabajo. Consideraban que únicamente las bestias y los esclavos debían trabajar. Con este tipo de conceptos sobre el trabajo, no es de extrañar que en Roma no existiera el derecho laboral y mucho menos que hubiese leyes al respecto. Tenía mayor importancia legislar el sector humano en cuestiones civiles, y, por tanto, fue el Derecho Civil el que caracterizó el mundo jurídico de la antigua Roma.

Durante la edad moderna, surgen las grandes fábricas, los grandes mercados y la nueva maquinaria que a la vez fomenta nuevos sistemas de producción y nuevas necesidades sociales.

La Revolución Francesa y el posterior liberalismo económico postularon que al trabajador debía pagársele lo necesario para que pudiera vivir, pero sin dejar de ser el mercado el asignador natural de recursos. La alternativa que surgió fue el marxismo, que exigía una abolición del modo capitalista y reclamó por los derechos laborales para los trabajadores. En el año 1940 se crea el manifiesto comunista del derecho del trabajo que es el antecedente oficial de lo que hoy se conoce como el Derecho Laboral Moderno.

En este período se gestó una conciencia de clase trabajadora, dando inicio a las primeras huelgas y a la formación de sindicatos. Las primeras leyes laborales surgieron a fines del siglo XIX. En mayo de 1886 trabajadores norteamericanos realizaron una huelga para reducir a ocho horas la jornada laboral, así se estableció el 1 de mayo como el Día Internacional del Trabajo.

En 1919 se creó la Organización Internacional del Trabajo –OIT– cuyo objetivo era proteger y promover los derechos del trabajo. El derecho al trabajo fue reconocido como un derecho básico de todas las personas en la Declaración de los Derechos Humanos.

Lo que impulsó la creación de la OIT fue provocada por consideraciones sobre seguridad, humanitarias, políticas y económicas. Al sintetizarlas, el Preámbulo de la Constitución de la OIT dice que las Altas Partes Contratantes estaban *movidas por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo...*

La OIT estableció su sede en Ginebra en el verano de 1920 con el francés Albert Thomas como primer presidente de la Oficina Internacional del Trabajo, que es la secretaría permanente de la Organización. Con gran ímpetu impulsó la adopción de nueve Convenios Internacionales del Trabajo y diez Recomendaciones en menos de dos años.

Este primer fervor pronto fue moderado, porque algunos gobiernos pensaban que había demasiados convenios, el presupuesto era excesivo y los informes muy críticos. Sin embargo, la Corte Internacional de Justicia declaró que el ámbito de acción de la OIT se extendía también a la reglamentación de las condiciones de trabajo del sector agrícola.

En 1925 fue creado un Comité de Expertos como sistema de supervisión de la aplicación de las normas de la OIT. El Comité, que aún existe, está compuesto por juristas independientes responsables del análisis de los informes de los gobiernos y de presentar cada año a la Conferencia sus propios informes.³⁸

Los derechos laborales como derechos humanos son las condiciones de vida indispensables y mínimas que garantizan la libertad e igualdad de las personas trabajadoras. Los derechos humanos laborales no son solamente normas legales, sino también garantías sociales que posibilitan condiciones mínimas de vida y de trabajo cuando se depende de una ocupación asalariada para vivir (OIT, s.f).

Ya en Guatemala, en la Revolución de 1944, una herencia fue la regulación a la libre sindicalización, huelga y paro, indemnización laboral por despido sin causa justificada, se constituyen el reconocimiento y formación del derecho al trabajo en el Código de Trabajo en 1947 y es cuando se inicia a hablar del derecho laboral enmarcado en una legislación.

Por primera vez en la historia política la clase trabajadora se ve protegida, con sentido, ya que nace el Derecho Laboral considerando que es tutelar de la población trabajadora, y le brinda protección jurídica laboral.

³⁸ Puede consultarse más información relacionada en el sitio web de la Organización Internacional del Trabajo: [Historia de la OIT \(ilo.org\)](https://www.ilo.org)

Situación del contexto laboral en Guatemala

El trabajo es una de las actividades que se realizan para enfrentar la pobreza, es un factor de producción que supone el intercambio de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas; y, en Guatemala, país que ocupa el primer lugar en América Latina en población por debajo de la línea de pobreza (59.3 %), conseguir trabajo se ha convertido en un grave problema.

Según el XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, la población total de Guatemala asciende a 16, 932,440 habitantes, donde la población femenina representa la mayoría con un 51 %. De esa población, actualmente la tasa de desempleo abierto se situó en 5.7 en la ciudad y 1.1 en el área rural.

El informe de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI– del Instituto Nacional de Estadística –INE– indica que la Población Económicamente Activa –PEA– alcanza los 7.4 millones; mientras la Población Económicamente Inactiva –PEI–, 4.4 millones; la Población Ocupada –PO– es de 7.2 millones; y la Población Desocupada –PD–, 164.6 mil.

La cifra de personas sin empleo formal va en aumento, y aunque existen iniciativas que tienen como objetivo disminuir la situación del desempleo,³⁹ muchas veces no se toman en cuenta los factores que realmente lo originan y necesitan una solución integral.

Se define el desempleo como el hecho de estar desocupado a pesar de contar con las características necesarias de la fuerza laboral; por lo tanto, las personas sin empleo son aquellas que están disponibles para trabajar, pero no pueden conseguir un empleo seguro por diversas causas. Del total de personas desempleadas, el 46 % corresponde a hombres y el 54 % a mujeres.

Situación del desempleo

La Pandemia COVID-19 ha dejado un nefasto precedente en el aumento del desempleo, las personas vieron frustradas sus aspiraciones para tener una vida digna porque mermaron sus ingresos y, en el peor de casos, se quedaron sin ningún ingreso al haber perdido su trabajo.

El principal desafío del país es enfrentar las pocas oportunidades para generar ingresos a través de empleos formales. Antes de la llegada de la pandemia referida, en el país existía un déficit de 3.2 millones de puestos de trabajo, estimados al restar la cantidad empleos formales contabilizados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS– (1.4 millones) del total de personas que trabajaban como asalariadas o buscaban un empleo (4.6 millones).⁴⁰

La pérdida de empleos aumentará la pobreza y la extrema pobreza, que según estima la CEPAL (2020), la pobreza extrema puede incrementar entre 1.6 % (288 mil personas) y 1.4 % (252 mil

³⁹ El concepto "Desempleados" se refiere al sector de Población Económicamente Activa que no está trabajando.

⁴⁰ El impacto del COVID-19 sobre el mercado laboral en Guatemala - Center for International Private Enterprise (cipe.org)

personas); en tanto, la pobreza puede incrementar entre 2.3 % (414 mil personas) y 1.7 % (306 mil personas).

Para el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación en Guatemala, en el marco de los impactos sociales que provocó la crisis de la Pandemia COVID-19, se calcula que en 2020 se perdieron al menos 1 millón de empleos, sobre un total de 7 millones de empleos, aunque el 70 % sean considerados informales y con un ingreso promedio de Q1,688 (SEGEPLAN, 2020). Esta situación llevó a que el Estado de Emergencia se concentrara en restringir el libre tránsito, así como el cierre de actividades regulares a horarios mínimos (Decretos 5-2020, 6-2020 y 7-2020), impactando especialmente sobre los sectores más empobrecidos.

El impacto económico agravado por la Pandemia COVID-19, las restricciones del libre tránsito, así como la limitación horaria para actividades regulares, tuvo como efecto inmediato el cierre temporal de las pequeñas y medianas empresas, así como del empleo informal que sustenta a dos terceras partes de la PEA, llevando a que se perdieran al menos 90 mil empleos formales en apenas el primer mes de la crisis, aunque se estima que podrían llegar a 500 mil empleos (ICEFI).

Según la OIT, la crisis económica que se avecina repercutirá adversamente en el mundo del trabajo en tres dimensiones: 1) la cantidad de empleo disponible, 2) la calidad del trabajo y, 3) los efectos en los grupos específicos en condición de vulnerabilidad frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. La tasa de desempleo de las mujeres (3.5 %) es ligeramente superior a la de hombres (2.0 %). Los jóvenes (15 a 24 años) por su parte, registraron una tasa de desempleo del 5.8 % frente a una tasa de 1.4 % para los de 25 años y más. Debido al impacto de la pandemia, se espera que la brecha entre jóvenes y adultos se profundice aún más. Frente a una contracción económica, son las personas jóvenes, quienes enfrentarán más dificultades para encontrar un empleo.

En el 2022, la tasa de desempleo en Guatemala aumentó, el ingreso promedio mensual de los trabajadores no superó los Q3 mil y la mayoría de los hogares no cuenta con acceso a servicios básicos (ENEI, 2022).⁴¹

Según la ENEI, la Tasa de Desempleo Abierto ascendió a 3.0 %; esta se determina con el total de personas desocupadas sobre la PEA. Este indicador mostró un aumento de 0.8 puntos porcentuales en comparación con el 2022, cuando fue de 2.2 %.

Lo anterior significa que el desempleo en el país ha aumentado, sobre todo en el área urbana metropolitana (5.4 %), donde se supera la tasa de desempleo a nivel república. En el área rural la tasa de desempleo es de 2.3 %.

En el informe también manifiestan que la mayor cantidad de personas desempleadas corresponde a las mujeres. En la incidencia por género, se evidenció que las mujeres tienen una menor Tasa Global de Participación, con 22.7 %; superada por la de los hombres (37.5 %). Por región, se mostró que las mujeres son las más desempleadas a nivel nacional, rural y urbano.

⁴¹ La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI-2022–, 16 de febrero 2022, por primera vez se realizó de forma digital.

La mayor parte de la Tasa Global de Participación está incidida por los hombres que residen en el área rural (36.1 %), los varones también superan la participación de las mujeres en la urbana metropolitana y el resto urbano.

¿Por qué el derecho laboral es un derecho humano?

Se debe considerar que el trabajo es el medio que busca asegurar la cobertura de las necesidades básicas de las personas y constituye un elemento necesario para asegurar el cumplimiento de otros derechos humanos. Se tiene la libertad para ejercer cualquier trabajo; los gobiernos deben propiciar las condiciones generadoras del empleo y un mínimo de condiciones justas que constituyan un trabajo digno.

Es un derecho humano porque es esencial para el bienestar de una persona.

Hay que tener presente que el Derecho Laboral existe a favor del trabajador, derechos que la ley y la doctrina consideran ciertos e indiscutibles, que no pueden ser transados ni renunciados por el trabajador, y que son especialmente protegidos por la ley.

Los principales derechos de los trabajadores según la OIT

1. Crear y/o formar parte de organizaciones de su libre elección, sin restricciones ni solicitud previa de autorización.
2. Libertad sindical para establecer las normas y reglamentos por los cuales regirse, así como para elegir a sus propios representantes, organizarse administrativamente y formular políticas de capacitación y actividades, sin interferencia alguna de las autoridades o las empresas.
3. Derecho a afiliación con cualquier tipo de organización nacional e internacional, federaciones y confederaciones sindicales.
4. Derecho a protección contra la discriminación antisindical.
5. Protección de fondos y activos sindicales.
6. Libertad sindical para negociar contrataciones colectivas y otras materias que afecten a los trabajadores.
7. Libertad sindical para ejercer plenamente las actividades relativas. dentro de las empresas.
8. Inmunidad de los representantes contra detenciones y otras medidas arbitrarias relacionadas con la actividad sindical.
9. Derecho a huelga y cualquier género de protesta pacífica, como una vía para la defensa de los intereses de los trabajadores y un medio para la promoción de estos derechos.

¿Pero qué son los derechos laborales?

Son todas aquellas garantías establecidas en la legislación laboral, de forma detallada, y que benefician tanto al patrono como al trabajador. Los derechos laborales son el conjunto de atribuciones que le asisten a todo ser humano para desarrollar actividades productivas en condiciones óptimas de bienestar, equidad e igualdad, de forma tal que pueda satisfacer sus necesidades básicas y ampliar sus oportunidades de crecimiento y superación.

Característica

Es importante conocer las características de los derechos laborales, ya que de ellas depende la exigibilidad y la defensa de estos en los siguientes niveles.

Internacional:

- ⊙ Es autónomo: porque a pesar de que forma parte del derecho positivo tiene sus propias normas, es independiente.
- ⊙ Es dinámico: porque regula las relaciones jurídicas laborales establecidas entre los dos polos de la sociedad capitalista.
- ⊙ Es de gran fuerza expansiva: porque nació protegiendo a los obreros y luego a los empleados. Es eminentemente clasista.
- ⊙ Es imperativo: como norma del derecho público es imperativo y por lo tanto no puede renunciarse ni relajarse por convenios particulares.

Regulación nacional:

Si bien es cierto que, en el Código de Trabajo, Decreto No. 1441 del Congreso de la República, existen normas de carácter abstracto, la normativa está adaptada a las necesidades del país, regido por varias características ideológicas, las cuales son:

- a) El derecho del trabajo **es un derecho tutelar de los trabajadores**. Porque trata de compensar la desigualdad económica de estos, otorgándoles una protección jurídica preferente. Esta característica ideológica se encuentra fundamentada en el Artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: *Tutelaridad de las leyes de trabajo: Las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias, tutelares para los trabajadores y atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes.*
- b) El derecho del trabajo **constituye un mínimo de garantías sociales**. Protectoras al trabajador, irrenunciables únicamente para este, llamadas a desarrollarse posteriormente en forma dinámica, en estricta conformidad con las posibilidades de cada empresa patronal, mediante la contratación individual o colectiva, y, de manera muy especial, mediante los pactos colectivos de condiciones de trabajo. Dicha característica está fundamentada en el Artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- c) El derecho del trabajo es un derecho necesario e imperativo. De la aplicación forzada que se

hace en cuanto a las prestaciones mínimas que conceda la ley.

- d) El derecho del trabajo es un **derecho realista y objetivo**. Derecho realista porque considera que para resolver algún conflicto se debe estudiar al individuo (trabajador-patrono) en su realidad socioeconómica. Y un derecho objetivo porque su tendencia es la de resolver problemas que, con motivo de su aplicación surjan, con criterio social y a base de hechos concretos y tangibles.
- e) El derecho del trabajo es una rama del derecho público. Porque al ocurrir su aplicación, el interés que se protege es el interés social o colectivo frente al interés individual o privado. Es por ello que el Estado actúa como ente soberano o subordinado a toda la colectividad, cuya intención es la protección de la mayoría.
- f) El derecho del trabajo es un derecho hondamente democrático. Porque debe reivindicar el interés y el derecho de la mayoría y de los pobladores, obteniendo así la dignificación económica y moral de los trabajadores, que en este momento constituyen la mayoría de la población.

EL SALARIO

Uno de los beneficio y derechos que se obtiene del trabajo es el salario, el cual es considerado como:

La cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Los salarios mínimos se fijan por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos integrada por representantes de los trabajadores, patronos y el gobierno, la cual se puede auxiliar de comisiones especiales de carácter consultivo. El salario mínimo de acuerdo con la ley deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación básica a los hijos.

El Código de Trabajo lo regula en el Artículo 103, donde indica: *Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia [...].*

En Guatemala, a los salarios mínimos que se fijan debe sumarse la bonificación de incentivo de conformidad con el Decreto No. 37-2001 del Congreso de la República, que es de doscientos cincuenta quetzales (Q250.00) mensuales.

Para el año 2023, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, integrada por representantes de los trabajadores, patronos y el Gobierno, lo estableció de la siguiente manera:

Cuadro 11.
Salario mínimo vigente en Guatemala, año 2023

Actividad económica	Salario diario	Salario mensual	Bonificación de incentivo	Total mensual
Agrícola	Q101.05	Q3,073.60	Q250.00	Q3,323.60
No agrícola	Q104.10	Q3,166.38	Q250.00	Q3,416.38
Exportadora y de maquila	Q 95.13	Q2,893.54	Q250.00	Q3,143.54

Fuente: elaboración con datos del Ministerio de Trabajo y Previsión social.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el aumento asignado para el pago de salarios en comparación con el año 2022 es mínimo, ya que para el sector agrícola era de Q3,122.55 y para el no agrícola de Q3,209.24; la diferencia es de Q201.05. Se considera mínimo si lo relacionamos con el alto costo de la vida y, en particular, de la canasta básica de alimentos, que para enero presente año asciende a Q3,638.16 y la Canasta Básica Ampliada, a Q8,400.28.

¿Cómo pueden comer las familias, si el salario mínimo no les alcanza para comprar los alimentos? Es claro que la definición de Canasta Básica considerada como un conjunto de alimentos que constituyen un mínimo necesario para satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de una familia; y que se ajustan en la medida de lo posible al patrón cultural, capacidad adquisitiva, así como la disponibilidad y precios de los alimentos a nivel local, esto es casi imposible porque las personas no ganan para poder cubrir esas necesidades humanas en la alimentación.

Mucho menos les alcanza para cubrir la Canasta Básica Ampliada, considerada como el conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades de los miembros de un hogar, que incluye alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación y cultura, educación, restaurantes, hoteles y bienes y servicios diversos. Son muy pocas las familias que logran cubrir esas necesidades. A pesar de la riqueza del país, nuestros niveles de desigualdad son de los más altos del mundo,⁴² con un estado que ha fomentado las condiciones para que unas minorías tengan acceso a los recursos y deja a la mayoría de la población hundida en la pobreza y pobreza extrema.

Por eso, en las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación, la Directriz 8a se vincula estrechamente, ya que uno de los medios utilizado por la población para poder comer es la fuente de ingresos a través de la venta de la mano obra, es decir, realizar algún trabajo que le permita obtener un salario.

Marco legal nacional e internacional de los derechos laborales

A nivel nacional existe una normativa a favor de los derechos laborales y lo que eso conlleva

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece lo siguiente:

- ☉ Artículo 101. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social.
- ☉ Artículo 102. Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades.

⁴² Guatemala, entre el "suelo y el cielo": la extrema desigualdad en cifras | Oxfam International

- Artículo 106. Irrenunciabilidad de los derechos laborales. Los derechos consignados en esta sección son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles de ser superados a través de la contratación individual o colectiva, y en la forma que fija la ley. Para este fin el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva. Serán nulas ipso jure y no obligarán a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato colectivo o individual de trabajo, en un convenio o en otro documento, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de los trabajadores en la Constitución, en la ley, en los tratados internacionales ratificados por Guatemala, en los reglamentos u otras disposiciones relativas al trabajo.

Por otro lado, está el Código de Trabajo como normas de carácter ordinario que regulan todo lo relativo a los derechos laborales en Guatemala.

A nivel internacional

Existen los convenios de la OIT ratificados por Guatemala, los cuales regulan las relaciones laborales desde una perspectiva mundial y buscan fomentar el respeto y desarrollo de las relaciones laborales en los países miembros de la OIT.

Existen ocho convenios⁴³ que han sido calificados como fundamentales para los derechos de quienes trabajan, independientemente del nivel de desarrollo de cada país miembro de la OIT. Estos derechos se antepone a los demás porque proporcionan los instrumentos necesarios para luchar libremente por la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas. Son:

- C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso
- C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación
- C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva
- C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración
- C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso
- C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)
- C138 - Convenio sobre la edad mínima
- C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil

Los convenios son tratados internacionales jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados miembros en la OIT. Las normas internacionales del trabajo son, ante todo, instrumentos para los gobiernos que, en consulta con los empleadores y los trabajadores, deben elaborar y aplicar una legislación laboral, al igual que políticas sociales que estén de conformidad con las normas aceptadas internacionalmente.

⁴³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102667

Varias asociaciones de defensa de intereses y organizaciones no gubernamentales se valen de las normas internacionales del trabajo para propugnar cambios en las políticas, la legislación o las prácticas.

Guatemala ha ratificado 74 convenios, ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses, aún le falta ratificar 32 convenios.⁴⁴

También están los convenios fundamentales que son cuatro, y se enumeran a continuación:

- ⦿ C081. Convenio sobre la inspección del trabajo
- ⦿ C122. Convenio sobre la política del empleo
- ⦿ C129. Convenio sobre la inspección del trabajo
- ⦿ C144. Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)

Es importante resaltar que existen Convenios Fundamentales: 8 sobre 10; los Convenios de Gobernanza (prioritarios): 4 sobre 4; los Convenios técnicos: 62 sobre 176; y de los 74 convenios ratificados por Guatemala, 63 están en vigor, 4 han sido denunciados, 7 instrumentos abrogados (OIT).

Es necesario e imperativo que se conozca cada uno de los convenios ratificados y los instrumentos que se generan para su implementación nacional, para así fortalecer la lucha laboral y exigir el derecho humano al trabajo.

CONCLUSIONES

1. El trabajo es la principal bandera de lucha de las personas, no pueden desasociarse de la concepción integral de los derechos sociales porque son condición indispensable para el cumplimiento de otros derechos como la alimentación, la vivienda, la educación y la salud.
2. Los derechos laborales son derechos humanos, hablar de derechos laborales es hablar de las normas que regula los derechos y las obligaciones de los trabajadores y de los patronos.
3. Se trabaja para satisfacer las necesidades humanas y para enfrentar la pobreza.
4. El desempleo es un problema estructural que no es atendido por el Estado, lo que provoca más pobreza y hambre en las familias guatemaltecas.
5. El derecho laboral existe a favor del trabajador, derechos que la ley y la doctrina consideran ciertos e indiscutibles, que no pueden ser transados ni renunciados por el trabajador, y que son especialmente protegidos por la ley.

⁴⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102667

RECOMENDACIONES

1. Es necesario articular y concertar esfuerzos entre las organizaciones defensoras de los Derechos humanos laborales y la institucionalidad encargada de velar por la clase trabajadora para la búsqueda de una vida digna.
2. El Estado debe buscar alternativas viables con programas y proyectos coherentes para que exista trabajo digno y se respeten y cumplan los Derechos Laborales.
3. Que el Estado promueva programas de empleos dignos para las personas más vulnerables y en particular para las mujeres.
4. Que el Estado elabore una estrategia a mediano plazo para enfrentar las crisis provocadas por el desempleo.
5. Que se formulen las estrategias necesarias para cerrar la brecha laboral y salarial entre mujeres y hombres.

REFERENCIAS

- Casasola, D. (s.f.). El impacto del COVID-19 sobre el mercado laboral en Guatemala - Center for International Private Enterprise (cipe.org)
- ENEI 2022. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos.
- Equipo editorial, Etecé. (2022, 2 de febrero) *Derecho laboral. Concepto.de*.
<https://concepto.de/derecho-laboral/#ixzz82eolUSFg>
- <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>
- https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102667
- SEGEPLAN (2020). *Plan General de Atención a la Emergencia COVID 19*. Guatemala según estimaciones del ICEFI.

A black and white photograph of a cornfield. In the foreground, a hand is holding two ears of corn. The background shows rows of corn plants stretching into the distance under a clear sky.

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

Guatemala sigue violando muchos derechos de su población, incluyendo el derecho fundamental a no padecer hambre, desnutrición, ni pobreza –todos estos derechos vinculados al acceso a bienes y recursos, incluyendo al derecho a la tierra–. Un importante segmento de la población vive directamente de la tierra y lo que produce. Es fundamental considerar que no todos los modelos de desarrollo responden a las necesidades de la población –la agroindustria de exportación, por ejemplo, palma aceitera, entre otros, no facilita empleo ni alimentación a la mayoría de la población campesina que vive de cultivos tradicionales de maíz, frijol y otras producciones.

A la vez, tener presente la afectación que sufrieron los pequeños productores durante la crisis de la pandemia de COVID-19 es de gran relevancia. Con lo anterior se incumplen varios compromisos internacionales del Estado en el marco de los entonces Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, y de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–.

El marco normativo sobre la tierra y el desarrollo rural integral

Los Acuerdos de Paz, reconocidos en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto No. 52-2005), agendaron varias reformas legales en diversos ámbitos. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria plantea, en el apartado de Situación Agraria y Desarrollo Rural, que: *la transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.*

En cuanto a tierra, se acordaron: un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra; la creación de una jurisdicción agraria y ambiental; legislación sobre tierras ociosas incluyendo incentivos y sanciones, la subutilización de las tierras y su uso incompatible; proteger las tierras ejidales y municipales; respecto a tierras comunales, normar la participación de las comunidades para asegurar que sean estas las que tomen las decisiones referentes a sus tierras ⁴⁵.

Marco general a favor del desarrollo rural integral –DRI–

En los últimos cinco años ha habido muy poco avance de la legislación a favor de tierras y desarrollo rural integral. Aunque se presentaron iniciativas de ley, en el Congreso de la República no avanzaron.

Pese al impulso ejercido por varias organizaciones sociales, en el país se carece de legislación a favor del desarrollo rural integral. El 11 de agosto de 2009 fue presentada al pleno del Congreso de la República de Guatemala **la iniciativa de ley número 4084**, que planteaba la **Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral**. En dos oportunidades (años 2009

⁴⁵ Puede consultarse el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Apartado E. Marco legal y seguridad jurídica del capítulo III. Situación Agraria y Desarrollo Rural.

y 2016), el pleno pidió dictámenes de la Comisión Legislativa de Agricultura, Ganadería y Pesca, ambos fueron favorables y con modificaciones. Sin embargo, el segundo y más reciente dictamen todavía no ha sido conocido por el pleno del Congreso, en consecuencia, la iniciativa tampoco ha sido aprobada. Hasta hoy, Guatemala carece de una legislación adecuada a favor del desarrollo rural integral ⁴⁶.

Marco general a favor de la agricultura familiar

En el año 2019 se realizaron las últimas elecciones generales en Guatemala. En tal contexto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO, por sus siglas en inglés– lanzó el Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar –UNDF, por sus siglas en inglés–. En actividades de lanzamiento en Guatemala participaron altos delegados del gobierno electo. El Plan de Acción Mundial del UNDF prevé la creación de un entorno político propicio para fortalecer la agricultura familiar, incluyendo el reconocimiento legal y la implementación de legislación. En la práctica, sin embargo, el gobierno electo se ha distanciado categóricamente del tema de la agricultura familiar, con consecuencias en los organismos estatales Ejecutivo y el Legislativo.

El 9 de marzo de 2015 se presentó al Congreso de la República la **iniciativa de ley número 4947** que dispone aprobar la **Ley de Agricultura Familiar**. El 10 de mayo de 2017 la comisión legislativa dictaminó de manera favorable con modificaciones. Sin embargo, a pesar de haber pasado por el segundo debate, el Congreso de la República, se estancó, y ya no se dio seguimiento al trámite; por tanto, la iniciativa de ley no se aprobó y no se cuenta con un marco legal a favor de la agricultura familiar ⁴⁷.

Sin que obste no contar con una ley específica, a la agricultura familiar también se le puede fortalecer en el marco de otras legislaciones. Por ejemplo, una oportunidad existiría en la posible **reforma a la Ley de Alimentación Escolar**. Al respecto, en agosto del 2020 se presentó una iniciativa de ley para reformar de manera integral la referida ley, a través de la **iniciativa de ley número 5829**. Con ella se propuso el involucramiento de la Organización de Padres de Familia –OPF–, comunidades y pueblos indígenas en la definición de los menús escolares y el listado de alimentos saludables; la obligatoriedad de compra local de los insumos; incrementando el mínimo a 80 % de productos que debería provenir de agricultura familiar; exceptuando de la obligación de facturación a la venta de pequeñas cantidades de agricultura familiar; además de un incremento a Q6.00 y Q8.00 diarios por beneficiario a partir de los años 2020 y 2021, respectivamente ⁴⁸.

El pleno del Congreso requirió a dos comisiones legislativas dictámenes sobre la iniciativa 5829. Una, la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología; la otra encargada fue la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. La primera dictaminó de manera favorable en noviembre del 2020,

⁴⁶ La iniciativa completa fue verificada por el autor el 10/5/2022. Puede consultarse en la web del Congreso de la República: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/2231

⁴⁷ La documentación aludida fue verificada por el autor el 10/5/2022. Puede consultarse en la web del Congreso de la República: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/3824

⁴⁸ La documentación relacionada puede consultarse en la web del Congreso de la República: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5685

sin embargo, modificó varias disposiciones contrarias a las aspiraciones iniciales. Actualmente no se cuenta con el dictamen de la Comisión Finanzas Públicas y Moneda. La iniciativa de ley número 5829 no fue aprobada.

A cambio, se aprobó otra reforma a la Ley de Alimentación Escolar que no busca el apoyo a la agricultura familiar. En agosto 2019 se presentó la **iniciativa de ley número 5599**. Esta iniciativa solo contempla un aumento del presupuesto (Q6.00 diarios por beneficiario a nivel de preprimaria y primaria a partir del año 2022) y la ampliación de cobertura a nivel básico (Q4.00 a partir de 2023) ⁴⁹. Se emitió dictamen favorable el 10 de junio del 2020.

Posteriormente, el 29 de septiembre del 2021, el Congreso de la República aprobó la reforma como **Decreto Número 12-2021**⁵⁰. Con ello sigue vigente un modelo de alimentación escolar que no crea condiciones idóneas para pequeños productores, quienes muchas veces están en condiciones de pobreza. Tampoco se ha aprovechado la oportunidad para que la población escolar contara con mejor acceso a alimentos saludables.

El reconocimiento del derecho de comunidades y pueblos indígenas a tierras ancestrales y de pueblos indígenas, disputas por su recuperación

Desde hace muchos años el tema de la tenencia de tierra ha sido un desafío. Más allá de la aspiración de su democratización, se observan muchos **retos de la tenencia de la tierra** como los excesos de fincas rústicas, dobles titulaciones, falta de reconocimiento de derechos históricos de los pueblos indígenas, entre otras situaciones.

Ciertamente, debe reconocerse que en años pasados, algunas tierras históricas fueron restituidas, por ejemplo: tierras de la Municipalidad Indígena de Santo Tomás Chichicastenango (CC expediente 1101-2010); tierras ancestrales maya q'eqchi', Sierra Santa Cruz en los municipios de El Estor y Livingston, en el departamento de Izabal (CC expediente 5955-2013); Comunidad Indígena Vecinos de la Aldea Chuarrancho, del Municipio de Chuarrancho, del Departamento de Guatemala (CC expediente 628-2013); administración ancestral de tierras comunales, cofradía del pueblo de San José Poaquil (CC expediente 2275-2014); tierras comunales de Santa Elena Samanzana II, del municipio de Cobán, en Alta Verapaz (CC expediente 970-2016); tierras de Alcaldes Primeros del B'oq'ol' Q'esal Tenam Naab'a' (Alcaldía Indígena de Santa María Nebaj, Quiché) y Autoridades Ancestrales del Pueblo Maya Ixil del municipio de Santa María Nebaj del departamento de Quiché (CC expediente 3883-2017); doce comunidades de la Aldea Tzalbal del municipio de Santa María Nebaj, departamento de Quiché (CC expediente 4408-2017); propiedad comunal territorio maya ch'orti' de varias comunidades del municipio de Jocotán, en Chiquimula (CC expediente 4420-2017); Comunidad Indígena de Morola de Chiquimula (CC expediente 3353-2018); entre otros.

49 Los documentos se encuentran disponibles para consulta en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5645 (verificados con fecha 10/5/2022).

50 Es posible acceder al Decreto a través del siguiente vínculo: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13548 (verificados con fecha 10/5/2022).

La larga lista incompleta de disputas por el reconocimiento de derechos de pueblos indígenas, refleja un problema estructural existente en el tema de la tenencia de tierra. Es importante prestar atención a la tendencia jurisprudencial de la actual magistratura de la Corte de Constitucionalidad –CC– 2021-2026, respecto a la jurisprudencia sobre tierras de pueblos indígenas.

Recientemente, el 28 de noviembre del 2022, la Mesa de Tierras Comunales y Territorialidades Indígenas –MTC– emitió un comunicado, en el cual expresó su preocupación sobre varias situaciones, entre otras, que la actual CC y las Salas de Apelación del Ramo Civil no aceptan la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas por medio de la acción de amparo, sino exigen *que los casos los presenten en la vía ordinaria civil, ante jueces civiles, sin existir legislación garantista de derechos colectivos de pueblos indígenas de Guatemala, mucho menos legislación agraria o funcionarios y tribunales especializados. Con suma preocupación se alerta que se busca aniquilar la titularidad y existencia del pueblo indígena como sujeto de derecho y sujeto político.*

Además de la jurisprudencia constitucional de los últimos años, en reconocimiento a tierras de los pueblos indígenas, es importante un marco normativo e institucional para abordar oportunamente las situaciones de excesos, dobles titulaciones, entre otras. Hasta la fecha, se conoció la **iniciativa de ley No. 5188 Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra**⁵¹.

Tal iniciativa expresa que su objeto es normar los procedimientos dirigidos a la regularización de la tenencia de la tierra, sin embargo, se observa una total ausencia del tema de las tierras comunales de los pueblos indígenas. En ninguno de los procedimientos propuestos se considera la participación de autoridades ancestrales o de pueblos indígenas. No se contemplan los derechos colectivos de pueblos indígenas y posibles legítimos reclamos de reconocer sus derechos históricos/ancestrales. Aparte, el abordamiento de los excesos de fincas rústicas favorece a terratenientes, en vez de priorizar soluciones con justicia social que permitirían al Estado atender a campesinos sin tierras.

Tras críticas a la referida iniciativa de ley y su dictamen favorable, se estancó en el año 2016, sin que se haya presentado otra iniciativa de ley basada en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente de los pueblos indígenas.

A manera general, **se carece de legislación y jurisdicción agraria**. Nótese que la actual Política Agraria (aprobada en octubre del año 2014 mediante Acuerdo Gubernativo No. 372-2014), en vinculación a los Acuerdos de Paz, contempla la creación y aprobación de un **Código Agrario y un Código Procesal Agrario**, la instalación de **juzgados, tribunales y salas agrarias**, la instalación de una **Fiscalía Agraria en el Ministerio Público**, y una Procuraduría Agraria, pero nada de ello ha avanzado.

⁵¹ El documento puede consultarse en el sitio web del Congreso de la República de Guatemala, fue verificado por el autor con fecha 10/5/2022: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/2569

Mecanismos de persecución penal y desalojos versus atención integral de situaciones agrarias y derecho a la tierra

En vez de contar con un marco normativo institucional que facilite certeza y seguridad jurídica, y que reconozca los derechos históricos de comunidades y pueblos indígenas, en los últimos años algunos sectores han limitado el abordamiento de los problemas a una instrumentalización del derecho penal, para la persecución de “usurpadores”.

Al respecto, se lanzó el, así llamado, **Observatorio de Derechos de Propiedad**, impulsado por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF–. En las páginas de redes sociales del Observatorio se mencionan también temas de servicios, por ejemplo, de energía eléctrica. Ilustraciones simplificadas de esta agrupación, tratan de insinuar que usurpaciones y “robo de energía eléctrica” son cometidos por grupos criminales y el crimen organizado (Observatorio de Derechos de Propiedad, 2022, 4 de octubre).⁵²

Aunque, efectivamente, se han conocido casos en los cuales el narcotráfico despojó a comunidades indígenas de sus tierras, en el caso presente parece una lectura tergiversada y acusatoria sobre conflictividad social y la disputa por el reconocimiento de derechos.

A pocos meses de crearse dicho Observatorio, en octubre del 2021 el Ministerio Público –MP– instaló una **Fiscalía Especializada contra los Delitos de Usurpación** para la persecución penal de los delitos de usurpación, usurpación agravada, alteración de linderos y perturbación de la posesión. Desprovista de una mirada integral, esa fiscalía busca persecución penal de quienes no tienen títulos de propiedad registrados en el Registro General de la Propiedad –RGP– (MP, 2021, 1 de octubre), omitiendo en muchas ocasiones que también existen títulos no registrados en el RGP y/o de comunidades indígenas que históricamente habitan territorios ancestrales.

El conjunto de mecanismos implica que cada año se registran varios desalojos, comúnmente se desarrollan mientras todavía está pendiente el avance de mesas de diálogo, entre otros mecanismos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH– reportó, respecto al año 2021, que se documentaron *seis desalojos forzosos contra miembros de las comunidades de Chinebal, Izabal, y Se'inup, Petén, incompatibles con los estándares internacionales de derechos humanos por la falta de notificación previa, el uso desproporcional de la fuerza y la ausencia de medidas de reubicación* (2022, p.14).

A la vez, se registran desalojos violentos, como el realizado por la Policía Nacional Civil –PNC– el 16 de noviembre del 2021 en la finca Chabiland, en el sur de El Estor, Izabal, producto del cual quedaron viviendas incendiadas.⁵³ El panorama no fue muy distinto en el año 2022, pues en noviembre un número preocupante de contingentes de fuerzas de seguridad estuvo situando y amenazando a varias comunidades del municipio de Purulhá, Baja Verapaz, territorio poqomch'í

⁵² La publicación en referencia fue revisada el 10/10/2022 y está disponible en la página del Observatorio: <https://www.facebook.com/opropiedad/photos/a.230441635773798/478900347594591/>

⁵³ Pueden consultarse las notas de prensa sobre el particular: <https://www.prensalibre.com/ciudades/izabal/desalojo-en-el-estor-pdh-recomienda-usar-protocolos-internacionales-y-la-pnc-da-postura-de-los-hechos-breaking/>
<https://www.prensacomunitaria.org/2021/11/horror-y-fuego-en-chinebal-el-desalojo-que-favorecio-a-los-palmeros-en-el-estor/>



y q'eqchi' (Convergencia por los Derechos Humanos Guatemala, 2022). A su vez, en un desalojo en la comunidad de Chapín Abajo, El Estor, Izabal en diciembre 2022, se denuncia una *persona muerta en el lugar, tras el supuesto ataque de las fuerzas de seguridad* (El Periódico, 2022, 6 de diciembre).⁵⁴

Varios desalojos se dan en el marco de la expansión de monocultivos, incluyendo la criminalización de autoridades y liderazgos, así como competencia desleal por agua, entre otros. En enero del 2023, OACNUDH reporta en su informe de país haber documentado *cinco casos de desalojos forzosos que afectan a 250 familias. Estos se han desarrollado sin cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos, que obligan a la notificación previa, el uso proporcional de la fuerza, la no destrucción de viviendas y la reubicación y traslado adecuado de las personas. También se han omitido procesos de diálogo en curso con las comunidades... En junio del mismo año, la Coalición Nacional por la Tierra en Guatemala denunció más de 70 casos de desalojos a grupos de familias y comunidades campesinas e indígenas que luchan por la certeza jurídica de sus tierras* (2023).

POLÍTICA PÚBLICA

En el año 2014 se aprobó la Política Agraria que establece a la Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA– como una de las principales instituciones rectoras. Sin embargo, en el año 2020 el presidente de la República cerró la SAA (a través del Acuerdo Gubernativo 97-2020 del 30 de julio de 2020) y con ello dejó la Política Agraria sin la principal entidad responsable, una parte importante de la misma quedó sin impulso para su implementación.

Luego, en la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en diciembre del 2018, el Estado de Guatemala votó en contra de la **Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales**, también conocida como Declaración sobre los Derechos Campesinos, si bien una gran mayoría de países aprobó este importante instrumento internacional. Desde entonces se nota la falta de compromiso del Estado de Guatemala con los derechos de la población campesina.

Tampoco se observa un significativo compromiso del Ejecutivo por implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI– aprobada en el año 2009 mediante Acuerdo Gubernativo 196-2009. A pesar de estar vigente, desde entonces, los cuatro últimos gobiernos no han asumido el compromiso político de crear la estructura institucional y asignar el presupuesto que se necesitan para su implementación; lo que también se ejemplifica con la desaparición del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina –PAFFEC–.

El PAFFEC se planteó como una de las concreciones de la PNDRI y debía atender al sujeto priorizado (población rural en situación de pobreza y en extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales). En el año

⁵⁴ La noticia publicada por el medio El Periódico fue verificada el 7/12/2022, sin embargo, al momento de publicar este informe dicho medio ha dejado de circular y no es posible acceder al sitio. No obstante, este es el enlace: <https://elperiodico.com.gt/lo-mas-importante-de-hoy/2022/12/06/fuerzas-de-seguridad-realizan-desalojo-en-comunidad-chapin-abajo-izabal/>

2020 terminó la vigencia del PAFFEC 2016-2020, programa que había tenido como antecedente el PAFFEC 2012-2015. El actual gobierno del Presidente Alejandro Giammattei no amplió la vigencia, ni aprobó otra versión de este programa. El haber terminado con la vigencia del PAFFEC, es una contradicción con la vigencia del Decenio de la Agricultura Familiar y con el cumplimiento de los compromisos asumidos por Guatemala en el ámbito centroamericano para la ejecución de la Política de Agricultura Familiar, Campesina y Afrodescendiente –PAFCIA– 2018-2030, elaborada por el Consejo Agropecuario Centroamericano en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana –SICA–. Cabe mencionarse que, mientras que el PAFFEC finalizó, el MAGA elaboró el Plan Estratégico Institucional 2021-2026 –PEI MAGA– que reemplazó al Plan Estratégico Institucional 2016-2021.

En octubre y noviembre del 2020, el Frente Indígena Campesino Iximulew, Integrado por cuatro organizaciones campesinas planteó la Propuesta de un Plan para implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI. A partir de antecedentes y marcos conceptuales, en el documento se propusieron objetivos y metas para acciones estratégicas. Sin embargo, el impuso de la propuesta se dio en un momento de pugna entre la Presidencia de la República de Alejandro Giammattei y la Vicepresidencia de la República a cargo de Guillermo Castillo Reyes. Mientras que Guillermo Castillo planteó el tema en el marco de la Mesa de Desarrollo Rural Integral del Gabinete Específico de Desarrollo Social, por su lado, Alejandro Giammattei creó el Gabinete Específico de Desarrollo Rural Integral –GEDRI, Acuerdo Gubernativo No. 189-2020–. A pesar de que el gabinete realizó algunas reuniones, el tema de la agricultura familiar queda poco visibilizado.

Acceso a tierra vía FONTIERRAS

Por mandato legal, el Fondo de Tierras –FONTIERRAS– es la entidad encargada a facilitar el acceso a la tierra de la población campesina,⁵⁵ y cuenta con el Programa de Acceso a la Tierra. Inicialmente se trataba de una entidad financiera social que facilitó principalmente créditos para que campesinos compraran tierras. Hasta el año 2012, los subsidios a capital, es decir, aportes no reembolsables al valor de las fincas, representaban un 33.5 % del valor total de las fincas adquiridas. Junto con otros factores más, la situación se volvió insostenible para los campesinos y no estuvieron en condiciones para generar ingresos que permitieran pagar la deuda asumida para la compra de las fincas.

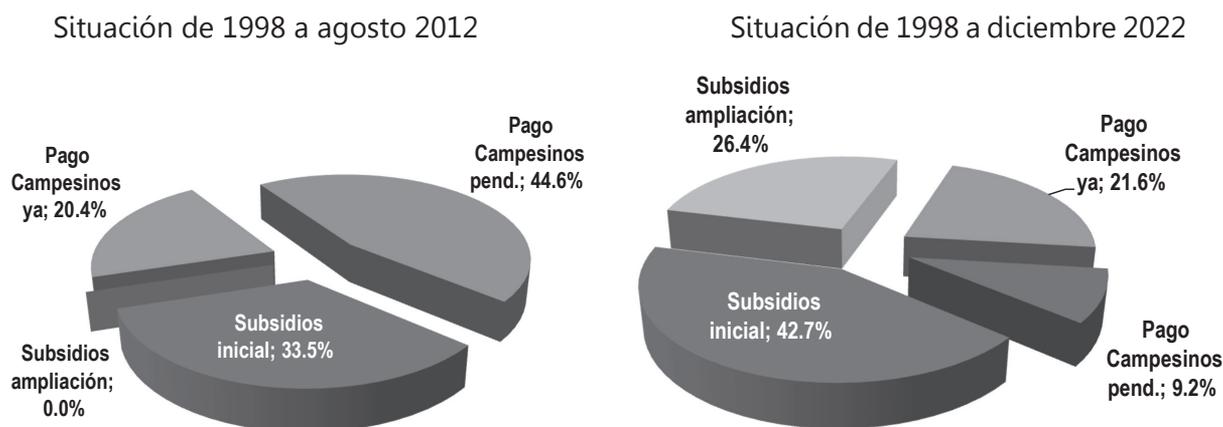
Tras varios años de explicarle a la institucionalidad pública los problemas enfrentados por parte de los campesinos, en el 2012 FONTIERRAS finalmente revisó sus estrategias, definió un plan de acción denominado Ruta del Cambio y aprobó la **Agenda Estratégica Institucional 2012-2025**. A la vez, se aprobó la **Política de Acceso a Tierra vía Créditos Subsidiados** que cambió las condiciones del acceso a la tierra (Consejo Directivo del Fondo de Tierras, Punto Resolutivo 49-2020). Posteriormente, la referida política fue sujeta a modificaciones y actualmente rige el Punto Resolutivo 49-2020 de junio 2020. Adicional a ello se aplicó la Política de Reestructuración Económica y Social de la Deuda del Programa de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras (Punto Resolutivo 104-2012) a los accesos a tierra que aún tenían pagos pendientes.

⁵⁵ Para consultar el Decreto 24-99 Ley del Fondo de Tierras y sus reformas, visite: https://www.fontierras.gob.gt/ip/1Estructura_Organica/Marco_Normativo/Ley-del-Fondo-de-Tierras-y-su-Reforma.pdf

En las siguientes gráficas se comparan los aportes al valor de la compra de fincas, antes de las modificaciones de 2012 y 2013, y la realidad actual. Los campesinos aportan el 30.8 % al valor de las fincas adquiridas, una parte ya está pagada y otra, pendiente de pago. Con ello se mejoran las condiciones para el acceso a tierra de la población campesina. A la vez, debe mencionarse un factor importante, para el Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz, el monto pendiente de pago se redujo considerablemente.

Gráfica 7.

Financiamiento de los valores de las fincas de acceso a tierra, datos de 263 y 306 fincas de acceso a tierra en los años 2012 y 2022, respectivamente



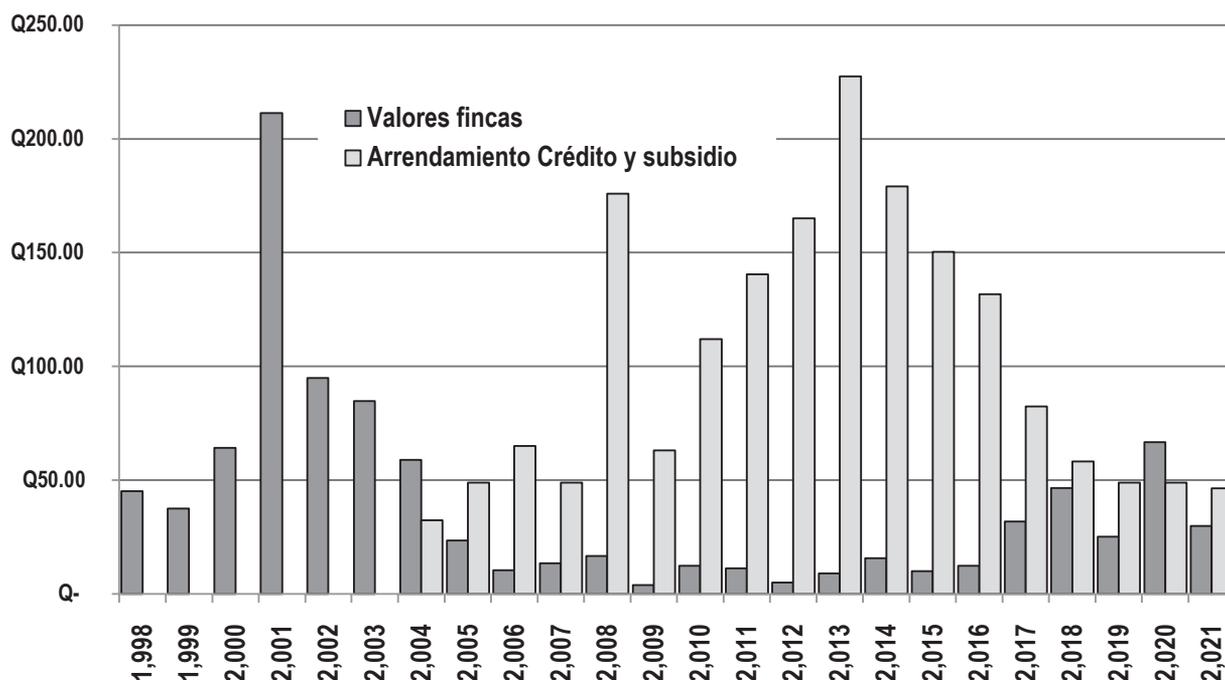
Fuente: datos de FONTIERRAS, Resolución Número 208-2012 del 7 de diciembre de 2012 y FT-UIP 018-2023-002 del 16 de enero de 2023

A pesar de las mejoras de las políticas propias del FONTIERRAS en el año 2012, se percibe limitada voluntad política del Estado para destinar mayor presupuesto al Programa de Acceso a Tierras del FONTIERRAS. Ello tiene consecuencias preocupantes con tendencias negativas: a lo largo de la vida institucional de FONTIERRAS, desde el año 1998 hasta la fecha, ha facilitado un total de 306 accesos a tierra. Mientras que en los primeros 8 años se entregaron en promedio 27.5 fincas por año, entre 2017 y 2021, se redujo a un promedio de 4.8 fincas por año. Aunque el FONTIERRAS promueve el arrendamiento de tierras para la población campesina, este mecanismo no permite la implementación de estrategias de economía campesina de mediano o largo plazo, sino limita a cultivos anuales, sin posibilidad de instalar viviendas, prever cultivos perennes, etcétera.

En la siguiente gráfica se observa cómo el acceso a la tierra en los primeros años es presupuestariamente rebasado por el arrendamiento de tierras, y en los últimos años, ambas estrategias del FONTIERRAS tienen presupuestos más o menos comparables. Es de considerar que el leve aumento del presupuesto para acceso a tierra en el año 2020 se debió a una finca con un valor mucho mayor que el promedio.

Gráfica 8.

Guatemala: montos destinados al acceso a tierra y arrendamiento por año (cifras en millones de quetzales)



Fuente: datos de FONTIERRAS, FT-UIP 666-2022-649 (2022, 31 de agosto, 2022), y FT-UIP 322-2022-326 (2022, 17 de mayo)

Históricamente, la tenencia de tierra en Guatemala ha sido más dominada por hombres que por mujeres, socialmente las mujeres están excluidas de la propiedad de la tierra. Como una respuesta a esta desigualdad, y considerando que el FONTIERRAS la reproduce, a finales del año 2016 el FONTIERRAS aprobó la **Política para Facilitar a las Mujeres Campesinas, Mayas, Xinkas, Garífunas y Mestizas el Acceso a la Propiedad y Otros Activos Productivos** (Punto Resolutivo 99-2016 del Consejo Directivo de FONTIERRAS). En la práctica, es una norma con poca aplicación. Solo una asociación de mujeres agrícolas logró acceso a tierra en el marco de esta política, en el año 2019, y respecto a otra asociación integrada por mayoría de mujeres (que no fue beneficiaria de acceso a tierra) se informa de un proyecto productivo.

A pesar de que el FONTIERRAS menciona la existencia de acciones afirmativas (Resolución FT-UIP Número 017-2023-005, 2023, 16 enero),⁵⁶ en los últimos seis años se percibe que, por falta de voluntad política, desde la aprobación del referido punto resolutivo, la disposición prácticamente no ha logrado materialización concreta.

En el contexto de limitado presupuesto para nuevo acceso a tierra, las organizaciones campesinas propusieron al Organismo Ejecutivo la donación de fincas rústicas a población campesina necesitada, fincas que pasaron a ser propiedad del Estado tras proceso de extinción

⁵⁶ Respuesta a la solicitud de información pública número 005-2023.

de dominio.⁵⁷ En el año 2014, un dictamen jurídico del FONTIERRAS estableció: [...]se dan las condiciones legales para que proceda la canalización o transmisión del dominio de las fincas extinguidas a favor del Estado de Guatemala[...], cumpliendo ciertos procedimientos, se donarían a favor de FONTIERRAS, con la salvedad de que sean donados a [...]una entidad de interés público fuera de las que gozan de prioridad[...].⁵⁸ Con ello, el FONTIERRAS dio luz verde para la ruta propuesta.

Pasaron varios años para que, en el 2018, el FONTIERRAS aprobara el Procedimiento para Aplicar en el Fondo de Tierras en los Casos de Donación de Inmuebles Provenientes de Extinción de Dominio (Punto Resolutivo 33-2018 del Consejo Directivo de FONTIERRAS, del 17/4/2018). Sin embargo, es necesario que se cumplan determinadas condiciones para el efecto, entre otras: estar libre de gravamen, anotación, limitación y ocupación alguna. Una mesa técnica con participación de 10 instituciones públicas está a cargo del desarrollo del proceso de donación con las fases: solicitud, saneamiento externo (registral y catastral, conflictividad agraria, y físico), verificación, estudios internos del FONTIERRAS, dictámenes internos, aprobación del Consejo Directivo del FONTIERRAS y de CONABED, adjudicación de la tierra, así como, de desarrollo rural integral.

En febrero del 2022, el FONTIERRA reportó la donación de una fracción de 366.5 ha a la Asociación Yalcastán para el Desarrollo Guatemalteco –AYDEG–, un grupo de refugiados en Chiapas, México, en el marco del conflicto armado interno (en 2016 se conformó por 91 familias⁵⁹). Hubo una solicitud de donación de una finca que no fue autorizada por la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio –SENABED–, *debido a que la misma se encuentra invadida y está siendo objeto de investigación penal por la eventual comisión de los delitos de usurpación y usurpación agravada*.⁶⁰ Se recibieron 18 solicitudes en SENABED,⁶¹ y 10 más están pendientes de respuesta en FONTIERRAS,⁶² de las cuales solo dos organizaciones interesadas coinciden. Así suman 26 las organizaciones solicitantes pendientes de atención. Para concluir, se observa que hasta el momento solamente en un caso excepcional se ha logrado acceso a tierras de extinción de dominio, pues en los demás casos aún no ha sido posible.

Tierras comunales reconocidas por el RIC

En el año 2005 se aprobó la Ley del Registro de Información Catastral (RIC, Decreto No. 41-2005) con la finalidad de establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. Desde entonces, en sus 17 años de existencia, el RIC ha finalizado el proceso de catastro en tan solo 16 municipios del total de 340 municipios a nivel de país, otros 36 se encuentran en proceso catastral.⁶³

57 La Ley de Extinción de Dominio (Decreto Número 55-2010) tiene como objetivo la recuperación y repatriación de derechos relativos al dominio de origen y procedencia ilícita o delictiva, a favor del Estado.

58 Opinión jurídica FT-AJ-06-2014 GAMG/ifev, del 3 de marzo de 2014, de Asuntos Jurídicos del Fondo de Tierras.

59 Puede revisarse la noticia publicada al respecto: <https://www.prensalibre.com/ciudades/huehuetenango/refugiados-esperan-solucion-del-estado/>

60 Opinión Jurídica-1-2022/DAJ/MJOS-JPAG-darh., del 10 de enero de 2022, SENABED.

61 Respuesta a la solicitud de información pública ante SENABED, a través de Resolución SG-UCI-SAIP-34-2022, del 3/3/2022.

62 Respuesta a la solicitud de información pública número 062-2022, Resolución FT-UIP Número 082-2022-062 del 11/2/2022.

63 Registro de Información Catastral, "Zonas Declaradas Catastradas" y "Zonas en Proceso Catastral", <https://portal.ric.gob.gt/zonas-declaradas-catastradas> y <https://portal.ric.gob.gt/zonas-en-proceso-catastral> (consultados el 4 de diciembre de 2022).

El RIC cuenta con un Reglamento Específico para Reconocimiento y Declaración de Tierras Comunales establecido para *respetar la importancia especial que la tierra tiene para los pueblos indígenas; en particular, la naturaleza colectiva de la relación con la tierra compartida, adoptada por muchos pueblos indígenas* (2021). Sin embargo, del anunciado en los considerandos del referido reglamento, a los resultados concretos hay una brecha importante. En 17 años, solo 20 comunidades fueron declaradas como tierras comunales con un total de 12,270 personas beneficiarias. En promedio, las declaratorias de tierras comunales tardan 2 años y 8 meses.⁶⁴

Se observa que los mecanismos del RIC, incluyendo lo relativo a la declaratoria de tierras comunales, en la mayoría de casos induce a las personas a registrar las tierras como propiedades individuales, requiriendo el cumplimiento de diversos requisitos para una declaratoria como tierra comunal. En consecuencia, solo escasas tierras indígenas se registran como tierras comunales. Es decir, el RIC se convierte en un mecanismo de individualización de las tierras, que casi extingue las tierras colectivas de pueblos indígenas.

FONTIERRAS y RIC al margen de la ley penal

La institucionalidad agraria no ha sido exenta de señalamientos de corrupción. En el año 2017 se denunció una estructura criminal, incluyendo funcionariado público del FONTIERRAS, que despojó de por lo menos 28 fincas a población campesina beneficiaria de esta institución (MP, 2016, 6 de abril).⁶⁵ Al RIC se le señaló en mayo 2018 como “Caja de Pagos RIC”, por contratos anómalos y plazas fantasmas por un monto de casi Q5 millones (Oliva y Cumes, 2018).⁶⁶ Es importante asegurar mecanismos idóneos a fin de contar con estructuras institucionales fortalecidas a favor del derecho a la tierra y el DRI.

Atención a conflictividad agraria

La ausencia de normas que regulen oportunamente problemas estructurales de tenencia y propiedad de la tierra ha implicado retos para resolver conflictos sociales que surgen alrededor de la tierra, la llamada conflictividad agraria.

En tal sentido, entre los años 1997 y marzo 2020, la Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA– atendía 9,647 casos de conflictos agrarios y facilitaba la resolución de un 84.6 % de los conflictos por tierra (8,161) por medio de mediación y conciliación. En los años 2010 a 2019 ingresó un promedio anual de 466 conflictos, mientras que fueron concluidos 456. Luego, en junio 2020, la SAA calificó 35 conflictos como de alto impacto por suponer un alto riesgo a la gobernabilidad del territorio y por poner en riesgo la pérdida de vidas humanas (Proyecto Tejiendo Paz, 2020).

64 De acuerdo con lo expresado en la respuesta a la solicitud de información pública número 125-2022, Resolución UAIP-DEN-RIC-127-2022 de 10 de mayo de 2021.

65 Para más información al respecto, véase la publicación del Ministerio Público, “Caso Génesis: MP coordina aprehensión de 14 integrantes de una estructura criminal dedicada al despojo de bienes inmuebles”: <https://www.mp.gob.gt/noticia/caso- genesis-mp-coordina-aprehension-de-14-integrantes-de-una-estructura-criminal-dedicada-al-despojo-de-bienes-inmuebles/> (consultada el 10/5/2022).

66 La nota puede verificarse en Prensa Libre, “MP y Cicig revelan que el Registro de Información Catastral gastó casi Q5 millones en plazas fantasma”, <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/mp-y-cicig-revelan-caso-de-corrupcion-en-el-registro-de-informacion-catastral/> (consultada el 10/5/2022).

El 30 de julio del 2020, el presidente de la República cerró la SAA (Acuerdo Gubernativo 97-2020), junto con dos instituciones importantes en la temática de derechos humanos, cuyos orígenes remontan a los Acuerdos de Paz: la Secretaría de la Paz –SEPAZ– y la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos –COPREDEH–. A cambio de las tres referidas instituciones, se creó para un plazo de 4 años de funcionamiento: la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos –COPADEFH, a través del Acuerdo Gubernativo 100-2020–. Así desapareció la SAA, que era la principal institución en temática agraria. Esta decisión es difícil de entender, considerando que una de las problemáticas claves del país es la agraria y, por tanto, debería atenderse de manera adecuada según refieren los Acuerdos de Paz.

El 9 de diciembre del 2022 el presidente de la República cerró la Comisión Presidencial de Diálogo –CPD, a través del Acuerdo Gubernativo 305-2022–, subrogando sus competencias y obligaciones en la COPADEH. En la misma fecha se reformaron los siguientes aspectos en COPADEH, a través del Acuerdo Gubernativo 306-2022: se amplía el plazo de su funcionamiento a 10 años prorrogables, es decir, hasta el año 2032; en vez del concepto “Acuerdos de Paz”, se enfatiza en la “cultura de paz”; y se incluyen atribuciones relativas a responsabilidades del Estado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CortelDH–.

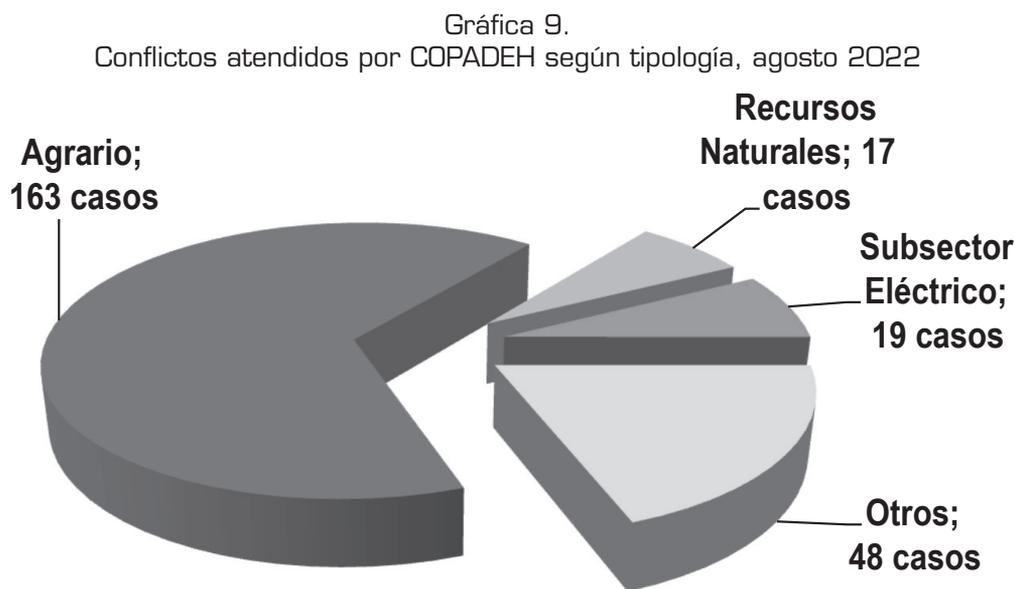
A lo interno de la COPADEH, la Dirección de Atención a la Conflictividad –DIDAC– se rige por un Manual de Normas y Procedimientos de la Dirección de Atención a la Conflictividad (aprobado el 4 de enero del 2022) es donde se afirma que es *responsable de definir y coordinar las estrategias que faciliten los procesos de diálogo para la resolución de los conflictos a nivel nacional* (2022, p. 5). Este documento define la transformación de conflictos de la siguiente manera: *es un proceso que comprende; el análisis de las causas que lo originaron, realizar un proceso de comunicación y diálogo entre las partes en conflicto, para transformar sus tensiones en cambios que permitan superar el problema y generar nuevas oportunidades, reconstruyendo sus relaciones* (p. 9).

La DIDAC cuenta con el departamento de Investigación en Temas y Territorios de Alta Conflictividad y el departamento de Negociadores. Los tres procedimientos que realiza son, según el Manual: *1. La atención de casos, 2. Procesos de investigación y 3. La relación con actores claves, creación y fortalecimiento de mesas de atención a la conflictividad* (p 6). Asimismo, se distinguen los siguientes tipos de conflictos: conflictos agrarios (disputa de derechos, límites jurisdiccionales, regularización, y ocupaciones); conflictos por recursos naturales y socioambientales (por minería, hidroeléctricas, ríos, nacimientos de agua, explotación de los bosques, cultivos extensivos, entre otros); conflictos en el subsector eléctrico (derivados del transporte, la distribución y comercialización de la energía eléctrica y su precio al consumidor, incluyendo alumbrado público); otros.

En el año 2021, DIDAC atendió un total de 63 conflictos sociales (2021, COPADEH). Lo que representa una mínima fracción del número de casos que había atendido la SAA, e implica que hoy en día la mayoría de los conflictos están desatendidos.⁶⁷ En agosto del 2022, COPADEH

67 Datos obtenidos como respuesta a la solicitud de información, Resolución UAIP 61-2021/COPADEFH/VP de 8 de julio de 2021.

reporta un total de 247 conflictos atendidos, 163 casos agrarios, un número significativamente por debajo de las estadísticas de SAA a lo largo de su funcionamiento.



Fuente: Datos de COPADEH, Resolución No. UAIP-84-2022/COPADEH/v del 25 de agosto de 2022

Hasta la fecha varios conflictos importantes no logran resolverse; por ejemplo, los existentes entre Nahualá y Santa Catarina Ixtahuacán, dos municipios en el departamento de Sololá; tampoco los conflictos entre Ixchiguán y Tajumulco, en el departamento de San Marcos. En varias ocasiones (incluyendo por disputas de derechos entre comunidades indígenas y empresas extractivas de minería o agroindustrias de palma aceitera, entre otros-) el actual gobierno decretó suspensiones de derechos constitucionales como estados de sitio o estado de prevención, y la militarización de amplias zonas.

Defensores de derechos humanos

En muchas situaciones conocidas por la institucionalidad pública, los reclamos de derechos por tierra y territorio tienen como reacción la utilización de patrones de violencia en el marco de megaproyectos, con el uso de recursos ilícitos por medio de estigmatización y manipulación de la justicia, militarización, la declaración de estados de sitio y el asesinato de personas defensoras, hechos documentados de manera amplia por mecanismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

De acuerdo con la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala –UDEFEUGUA–, en el año 2021 se registraron 1,002 agresiones (en contra de 348 defensoras, 535 defensores y 119 organizaciones) incluyendo 11 asesinatos. UDEFEUGUA observa al menos las siguientes condiciones características de un Estado autoritario: captura institucional, alineación de los tres poderes del Estado, desmantelamiento de la institucionalidad pública, incremento de la violencia y la represión, militarización de la vida civil y conservadurismo.

Según el tipo de persona defensora de derechos humanos, quienes mayor cantidad de agresiones sufrieron durante 2021 fueron operadores y operadoras de justicia, así como personal del Ministerio Público y del Organismo Judicial. Mientras que el informe no detalla defensores de la tierra y el agua, los defensores comúnmente son campesinos (83 agresiones), defensores de territorio (64), ambientalistas (32), por desarrollo (27) y de pueblos indígenas (19). Los principales tipos de agresiones fueron difamación, hostigamiento y denuncia jurídica sin fundamento (Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala, 2022).⁶⁸

En atención a los defensores de derechos humanos y su situación específica, el Estado de Guatemala debería contar con una política pública específica. Ya en el año 2014 la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado de Guatemala a la implementación, *en un plazo razonable, una política pública para la protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos, tomando en cuenta, al menos, siete requisitos*: que la elaboración sea participativa, que la problemática se aborde de manera integral e interinstitucional, que se cree un modelo de análisis de riesgo de defensores, que se cree un sistema de gestión de información, que se diseñen planes particulares para cada defensor, que se promueva una cultura de legitimación y protección de los defensores, que haya dotación de recursos humanos y financieros suficientes (2014, Sentencia de Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros vs. Guatemala, párr. 263).

Pese a que ya transcurrieron más de 7 años desde la sentencia, un informe de la Procuraduría de Derechos Humanos concluyó, entre otros, con los siguientes hallazgos: *La supresión de la COPREDEH dejó en impase el proceso de aprobación de la Política Pública para la Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Así como [n]o está claro el futuro del proceso de aprobación de la política* (Informe de supervisión a Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Ministerio de Gobernación sobre la Política Pública para la Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, 2021).

Recientemente, UDEFEGUA, organización que acompaña al caso que llevó a la obligación de contar con la referida política pública, informó en un reciente comunicado que el gobierno le comunicó que *no existe interlocutor en el Gobierno para impulsar la política pública, que COPADEH es una institución temporal que no asume el compromiso adquirido por los anteriores gobiernos* y que lo impulsado hasta la fecha no tiene vigencia. En el referido pronunciamiento del 8 de noviembre de 2022, UDEFEGUA concluyó que el gobierno *está dejando en total indefensión a todas y todos los que hoy y mañana quieren defender derechos humanos*. Es de esperar si las recientes reformas a las competencias de COPADEH, antes mencionadas, tengan algún efecto respecto al seguimiento a esta referida obligación en el marco de la sentencia firme de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁶⁸ La información puede consultarse en el INFORME Situación de personas, organizaciones y comunidades defensoras de derechos humanos en Guatemala, 2021.

RECOMENDACIONES

Priorizar la atención al tema agrario y desarrollo rural integral, aprobar las normas correspondientes y con amplio consenso, entre estas la iniciativa 4084 Ley de Desarrollo rural Integral; la Ley de Agricultura Familiar Campesina y reformas a la Ley de Alimentación Escolar donde se incremente la compra a agricultura familiar a través de mejores condiciones.

Prever la asignación presupuestaria para la implementación de la Política de Desarrollo Rural – PNDRI–, el programa de agricultura familiar, para gastos de inversión en formación, capacitación y organización comunitaria para la producción y la comercialización, a fin de garantizar a toda la población rural, especialmente la campesina e indígena, el goce de sus derechos humanos. Igualmente, se requiere de recursos para que el FONTIERRAS puede atender adecuadamente al Programa de Acceso a la Tierra. Se estima importante prever propuestas a favor de pequeños productores ante la crisis económica que provocó la pandemia deCOVID-19.

Es importante asegurar el reconocimiento de las tierras ancestrales y de pueblos indígenas, a través de normas y de resoluciones garantistas al derecho a los pueblos indígenas. Lo que requiere de normativas y jurisprudencia constitucional que cumplan con el derecho internacional de los derechos humanos.

Se requiere de institucionalidad, normas y procedimientos idóneos para atender a situaciones de tenencia de tierra, por ejemplo, de excesos, dobles titulaciones, entre otras. También para atender la conflictividad agraria desde un punto de vista integral y no con la instrumentalización del derecho penal como mecanismo de criminalización. Además, es importante contar con institucionalidad adecuada para la atención a la conflictividad agraria.

Debe respetarse a los defensores de derechos humanos, en especial del territorio, de la tierra, del agua, de los pueblos indígenas y campesinos. Es importante aprobar e implementar una Política Pública para la Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

REFERENCIAS

Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Apartado E. Marco legal y seguridad jurídica del capítulo III.

Asuntos Jurídicos del Fondo de Tierras. 3 de marzo de 2014. Opinión jurídica FT-AJ-06-2014 GAMG/ifev.

Comunicado de la Convergencia por los Derechos Humanos Guatemala. (2022, 23 de noviembre).

Consejo Directivo del Fondo de Tierras, Punto Resolutivo 49-2020. (16 de junio de 2020).

Ley del Fondo de Tierras, Decreto 24-99 y sus reformas.

<https://elperiodico.com.gt/lo-mas-importante-de-hoy/2022/12/06/fuerzas-de-seguridad-realizan-desalojo-en-comunidad-chapin-abajo-izabal/>

https://portal.ric.gob.gt/zonas_declaradas_catastradas https://portal.ric.gob.gt/zonas_en_proceso_catastral

<https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/07/AG-097-2020.pdf>

https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13548

https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/2231

https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/2569

https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/3824

https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5645

https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5685

<https://www.facebook.com/opropiedad/photos/a.230441635773798/478900347594591/>

https://www.fontierras.gob.gt/ip/1Estructura_Organica/Marco_Normativo/Ley-del-Fondo-de-Tierras-y-su-Reforma.pdf

<https://www.landrightsnow.org/6998-2/>

<https://www.mp.gob.gt/noticia/ministerio-publico-inaugura-fiscalia-contra-el-delito-de-usurpacion/>

<https://www.prensacomunitaria.org/2021/11/horror-y-fuego-en-chinebal-el-desalojo-que-favorecio-a-los-palmeros-en-el-estor/>

<https://www.prensalibre.com/ciudades/izabal/desalojo-en-el-estor-pdh-recomienda-usar-protocolos-internacionales-y-la-pnc-da-postura-de-los-hechos-breaking/>

<https://www.prensalibre.com/ciudades/huehuetenango/refugiados-esperan-solucion-del-estado/>

<https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/mp-y-cicig-revelan-caso-de-corrupcion-en-el-registro-de-informacion-catastral/>

OACNUDH. (2022). Situación de los derechos humanos en Guatemala: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2021. Guatemala. Página 14. Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala. (2022). Informe: Situación de personas, organizaciones y comunidades defensoras de derechos humanos en Guatemala, 2021.

Resolución FT-UIP Número 017-2023-005 del 16 de enero de 2023. Respuesta a la solicitud de información pública número 005-2023.

Resolución FT-UIP Número 082-2022-062 del 11 de febrero de 2022. Respuesta a la solicitud de información pública número 062-2022.

Resolución UAIP-DEN-RIC-127-2022 del 10 de mayo de 2021. Respuesta a la solicitud de información pública número 125-2022.

Resolución UAIP 61-2021/COPADEFH/VP del 8 de julio de 2021. Respuesta a la solicitud de información.

SENABED. (3 de marzo de 2022). Resolución SG-UCI-SAIP-34-2022.

SENABED. (10 de enero de 2022). Opinión jurídica-1-2022/DAJ/MJOS-JPAG-darh.

OACNUDH. (2023). Situación de los derechos humanos en Guatemala: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2022. Guatemala. Páginas 9 y 10.

Proyecto Tejiendo Paz - Creative Associates. (2020). Boletín sobre conflictividad en Guatemala: Breve panorama de la conflictividad social y agraria (2019-2020). (Pp. 8 y 9).



DIRECTRIZ 8C

AGUA⁶⁹

Carlos Wolfgang Krenmayr
Fundación Tierra Nuestra

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

⁶⁹ Una parte de la presente directriz fue anteriormente aportada como informe alternativo de la sociedad civil al examen del Estado de Guatemala en el marco del PIDESC, en el año 2022. Aportaron como consorcio las siguientes organizaciones: Pastoral de la Tierra de la Diócesis de San Marcos –PTSM–, Fundación Tierra Nuestra –FUNDATIERRA–, Servicios Jurídicos y Sociales –SERJUS–, Coordinación de ONG y Cooperativas –CONGCOOP– y la Plataforma Internacional Contra la Impunidad –PICI–.

INTRODUCCIÓN

Nunca antes en la historia de la humanidad estuvo tan claro el vínculo entre la situación del agua y la crisis climática que afecta al mundo. En el año 2022, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático –por sus siglas en inglés, IPCC–, analizó ya en su sexto ciclo de evaluación la problemática del cambio climático a partir de un gran número de investigaciones académicas y elaboró informes importantes, las cuales llevan a concluir que *actividades humanas, principalmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero, han inequívocamente causado el calentamiento global*⁷⁰ (IPCC, 2023, p.4). Y que la seguridad del agua es una de las consecuencias directamente afectadas (párr. A.2.4)⁷¹ por la crisis climática. La falta de agua y condiciones ambientales son una de las causas que impulsan significativos movimientos migratorios en el mundo, su importancia crecerá todavía más en los tiempos venideros.

El agua y el aire son bienes indispensables para los seres vivos. Aun las especies de mayor adaptación a condiciones adversas requieren de agua. Las interpretaciones sobre qué es y qué representa el agua para el ser humano han revelado una gran diversidad de visiones. Son puntos de partida, acuerdos mínimos compartidos nacional y universalmente, que la definen como bien común y como un derecho humano. Contrario a la interpretación que la considera un bien individual, frecuente en visiones capitalistas de producción económica, donde se valora el agua como un recurso más en los procesos productivos.

Bajo esta premisa, supuestamente el mercado regularía con “mano invisible” la distribución del agua; cuya expresión extrema es: *quien no pudiera pagar no tendría acceso al agua*.

Contrario a eso, las miradas progresistas parten del derecho humano al agua como uno de los más fundamentales, y entienden a la naturaleza como sujeto de derechos, incluyendo al vital líquido. Desde los pueblos indígenas, el agua se concibe como un ser vivo, parte de una visión integral y sistémica en donde los humanos somos un elemento más, entre varios. El concepto “ser vivo” es entendido de una manera diferente a la capacidad reproductora de una generación a la siguiente, de un cuerpo vivo. No solo en América del Sur se reflexiona sobre el carácter de la naturaleza de ser ente vivo⁷², también los pueblos indígenas reconocen, por ejemplo, al Lago de Atitlán como Abuela Lago⁷³.

Esta visión del agua se complementa con la de entenderla como sagrada, de manera tal que se manifiesta el respeto al agua en su máxima expresión. En la cosmovisión maya, el agua, la lluvia, los lagos y mares viniendo del cielo, reposan en las entrañas de la madre tierra, bajo el espíritu protector del Nahual Imox⁷⁴. Dialogando constantemente con el cosmos se manifiestan los

70 Traducción propia del documento Cambio climático 2023 -Informe de síntesis- Resumen para los formuladores de políticas, página 4, A.1.

71 Ídem.

72 La fuente se consultó el 30 de abril del 2023: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/1460/2328>

73 Puede revisarse el artículo en <https://lacuerda.gt/2020/01/09/atitlan-declarada-ser-vivo-por-las-mujeres-y-una-comunidad-en-resistencia/> (verificado el 10 de mayo del 2022).

74 El nahual Imox es uno de los 20 nahuales o signos de los días del calendario sagrado Cholq'ij, el cual está compuesto por 260 días divididos en 13 meses. Los nahuales conectan con la energía del universo, son protectores o cuidadores que acompaña a cada elemento de la naturaleza. El nahual Imox es el principio y la fuerza del mar, de los ríos y los lagos.

ciclos de la abuela luna con el agua y la madre tierra, por ello, el agua tiene su propia dinámica, su propio ciclo de vida natural en el cual no se debe intervenir.

Las diversas visiones brevemente mencionadas en los párrafos previos, coexisten en los territorios, y tienen consecuencias directas en la relación manifiesta con el agua, especialmente en aquellos afectados por la escasez, donde diferentes visiones pueden estar en contradicción y causar conflictos sociales al respecto del líquido. En la presente directriz se analiza la situación del derecho al agua, partiendo de la visión del agua y saneamiento como un derecho humano, interconectado con otros como el derecho a la alimentación, a la salud, al medio ambiente, a la vida, y su vínculo con el cambio climático. Ha de puntualizarse que el Estado de Guatemala no cumple con la obligación de garantizar este derecho humano.

La realidad actual del derecho de acceso al agua y saneamiento

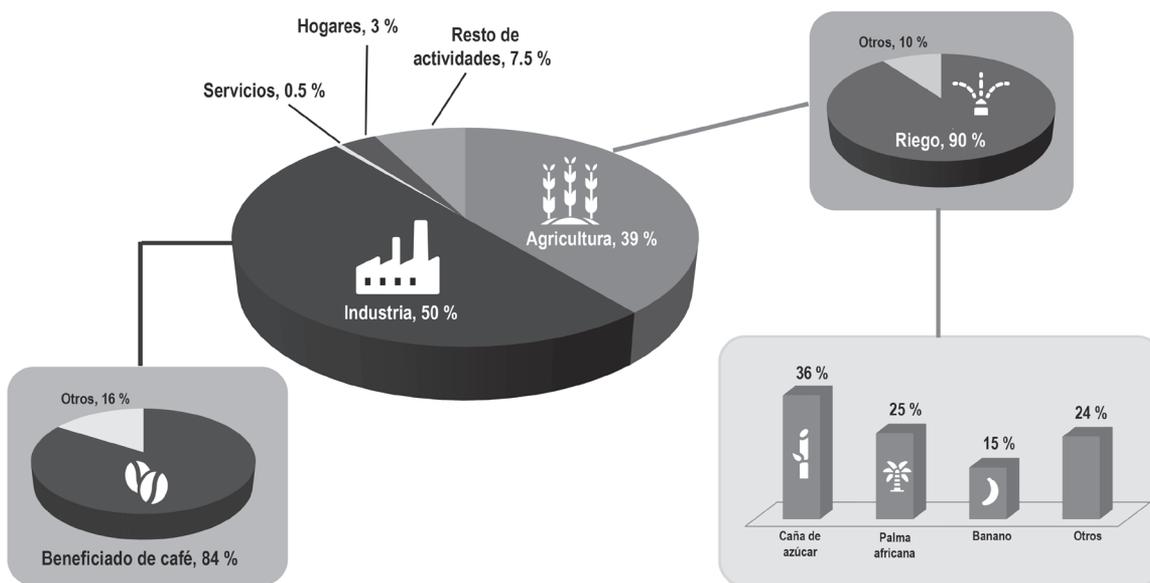
La disponibilidad general del agua, cambio climático y estrés hídrico

El Instituto de Investigación en Ciencias Naturales y Tecnología –IARNA– de la Universidad Rafael Landívar –URL– ha realizado varios estudios y publicaciones sobre temas del ambiente, incluyendo el agua. Mientras se accede a datos más recientes, es importante considerar los del año 2010, varios de los cuales fueron republicados por el IARNA en el año 2021.

Las cuentas del agua comúnmente suman como agua potencialmente aprovechable a la llamada agua azul (superficial en los ríos, los lagos y otros humedales, subsuperficiales y acuíferos) y al agua verde (almacenada en la capa superior de los suelos). Muchas veces se publican cantidades muy elevadas de volúmenes de agua disponibles en el país, poco más de 15 000 millones de m³, lo que puede dar una idea errónea respecto a la abundancia generalizada de agua, hecho que no es así.

Mientras que hay territorios y estaciones del año con mucha precipitación, al mismo tiempo, hay áreas y estaciones del año con menos lluvia (por ejemplo, el norte de Totonicapán, Chiquimula y El Progreso). Asimismo, existen territorios con alta densidad poblacional (por ejemplo, Guatemala). Ambos factores implican que partes de la población sufren de “escasez de agua” (niveles de disponibilidad por debajo de los 1000 m³/persona/año) y de “estrés hídrico”. Además, el riego agropecuario afecta con las necesidades de consumo humano, especialmente en época seca. Es de recordar que el 50 % del agua se usa para industria, el 39 % para la agricultura y solamente 3 % para consumo en hogares. Igualmente, es de considerar que la contaminación de aguas superficiales impide su uso, en especial para consumo humano, regar cultivos para alimentación con líquido contaminado tiene efectos negativos. IARNA calcula que en este contexto más del 50 % del territorio nacional sufre escasez real de agua.

Gráfica 10.
Usos del agua en Guatemala



Fuente: IARNA (febrero 2022). Ensayos y análisis sobre el agua en Guatemala (2.a ed), p. 8.

A la vez, es importante considerar el avance del fenómeno de cambio climático y las proyecciones de precipitación para los próximos años. De acuerdo con IARNA, *las proyecciones para las próximas dos décadas señalan una disminución general de lluvias, más incertidumbre en la distribución intra e interanual y ampliación del denominado corredor seco*. Estudios técnicos estiman una disminución del 25 % de la precipitación anual para finales del siglo (Instituto de Investigaciones Agroeconómicas y Ambientales, 2020, p.104). Se proyecta que la disponibilidad total de agua en Guatemala, respecto al año 2000, podría disminuir un 25 % en 2030; un 31 % en 2050; y un 62 % en 2100. Considerando el crecimiento poblacional, la disponibilidad per cápita se reducirá aún más. La disponibilidad de agua podría pasar de 12 197 a 1 467 m³ por habitante, al año, hacia el 2100 (Basterrechea, y Guerra, 2019). El escenario se complicaría severamente para varias cuencas del país. En este contexto, las políticas adecuadas para la recuperación de la masa boscosa del país, en continua reducción durante las últimas décadas, revisten importancia. Por ejemplo, entre los años 2010 y 2016 hubo una pérdida neta de 101 542 hectáreas.⁷⁵

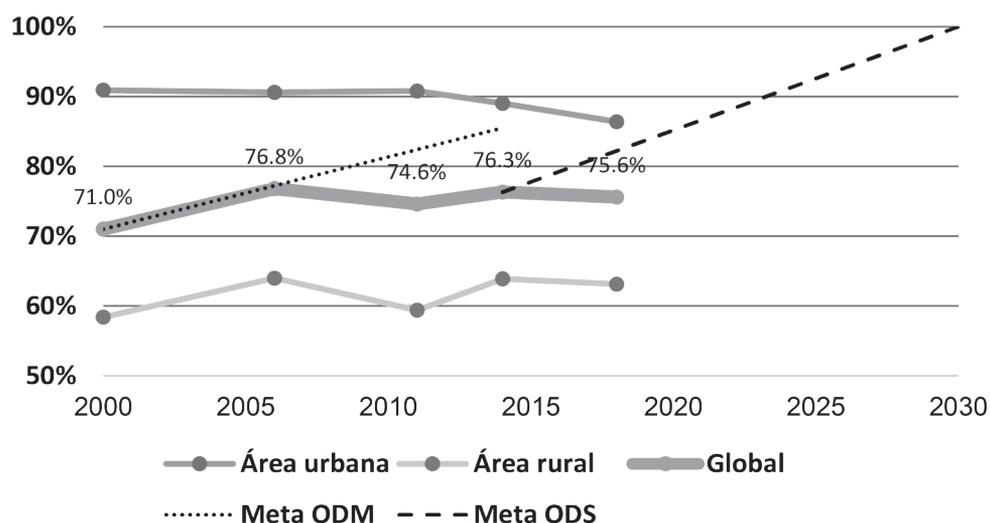
Acceso a agua potable

El principal indicador para el análisis estadístico del acceso a agua considera la fuente de donde se obtiene el agua para consumo. Son fuentes mejoradas de agua: tubería red dentro de la vivienda; tubería red fuera de la vivienda, pero en el terreno; y chorro público. Son fuentes no mejoradas de agua: pozo perforado público o privado, agua de lluvia, río, lago, manantial o nacimiento, camión o tonel, y otra fuente.

⁷⁵ Puede consultarse esta información en: <https://noticias.uvg.edu.gt/mapa-cobertura-forestal-universidad-valle-laboratorio-sig-ceab/>, enlace verificado el 17 de junio del 2023.

Gráfica 11.

Población con acceso a fuentes mejoradas de agua, años 2000 al 2018, global y área urbana y rural, con metas de ODM y ODS



Fuente: elaborada a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística –INE– publicados en Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI– 2000, 2006, 2011 y 2014, así como del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 (2019).

En cumplimiento de la Meta 6.1 del Objetivo 6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS–, del 2015 al 2030 debe lograrse acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos. Es preocupante que, en Guatemala, el acceso a fuentes mejoradas de agua haya sufrido un retroceso de 76.3 %, en el año 2014, a 75.6 %, en el año 2018 (INE, 2000; 2011; 2019). Mientras que a principios del año 2023 todavía no se cuenta con estadísticas nacionales actualizadas, la mitad del período de los ODS con metas para el año 2030 ya avanzó y solo quedan ocho años para lograr el acceso universal y equitativo al agua potable.

Cabe recordar que, según publicación de SEGEPLAN (2015), Guatemala no había logrado la meta de acceso a agua de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– ⁷⁶. En vez de reducir a la mitad de quienes carecen de acceso a agua, de 71.0 % en el año 2000, a la meta de 85.5 %, solamente logró 76.3 % en el 2014.

Entre la realidad urbana y realidad rural se observa una brecha de 23.3 %. Mientras 86.4 % de la población del área urbana tenía acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable en el año 2018, en área rural solo era 63.1 %. Desde el año 2000, la brecha de 32.5 % se redujo parcialmente. En ese período, el 90.9 % del área urbana tenía acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, pero en área rural solo 58.4 % (INE, 2000).

Tener “acceso al agua” no necesariamente significa que esté garantizado todos los días,

⁷⁶ Puede consultarse la página 311 del Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

tampoco durante 24 horas: solo dos de cada tres hogares acceden diariamente al agua; mientras que el 17.1 % cada dos días o con menos frecuencia. Similares limitaciones se observan en la disponibilidad durante el día: 57.9 % tiene agua las 24 horas, en contraste con el 11.8 % que la recibe menos de 4 horas por día (INE, 2014).

La calidad del agua, las condiciones físico-químicas, son aspectos relevantes. Se estima que solo el 15 % del agua abastecida por los sistemas de red se desinfecta previamente de acuerdo con los parámetros mínimos que exigen las normas y que solo el 25 % de los municipios cuenta con algún sistema de desinfección, desconociéndose su estado de funcionamiento (Lentini, 2010; Rodríguez, 2008). Entre los años 2012 y 2021 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala –MSPAS– tomó más de 1.4 millones de muestras de cloro residual a sistemas de agua y pozos mecánicos. Solo el 12.4 % mostró niveles adecuados de cloro residual (UNIP-SI-0933-2022)⁷⁷. En los últimos 5 años se tomaron en promedio 188 mil muestras anuales, muy insuficiente en comparación al total de 3.3 millones de hogares.

El MSPAS, a través del Sistema Integral de Atención en Salud –SIAS–, realiza el control de calidad de agua suministrada, sin embargo, la escasez de recursos y la débil capacidad de sanción han llevado a que el sistema carezca de efectividad. Entre los años 2012 y 2021 el MSPAS vigiló casi 281 mil sistemas de abastecimiento de agua y pozos mecánicos, de los cuales, 29.3 % tienen contaminación bacteriológica. Uno de cada tres sistemas de agua examinados está contaminado (UNIP-SI-0933-2022).

La contaminación y falta de calidad de agua afecta directamente a la transmisión de enfermedades de tipo infeccioso, gastrointestinal y, en consecuencia, diarreica aguda, parasitismo intestinal y otras; la enfermedad diarreica aguda se considera una de las primeras cinco causas de morbilidad y mortalidad en el país (Lentini, s.f.; OPS, 2015)⁷⁸. En los últimos cinco años se registró un promedio de 616 mil Enfermedades Transmitidas por Agua y Alimentos –ETA–, incluyendo 341 mil casos de enfermedad diarreica en menores de cinco años.⁷⁹ La falta de agua potable, además, limita la prevención de enfermedades como COVID-19. En varios departamentos, la problemática situación de establecimientos educativos públicos carentes de agua complicó el regreso de los estudiantes a clases presenciales (López, 2022)⁸⁰.

Acceso a saneamiento

La segunda dimensión del derecho humano analizado en la presente directriz es el acceso al saneamiento. El acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento se refiere a los siguientes tipos de servicios sanitarios: inodoro conectado a red de drenajes, inodoro conectado a fosa séptica, y excusado lavable.

⁷⁷ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2022). Respuesta a solicitud de información pública en Expediente UNIP-SI-0933-2022, resolución del 16 de mayo del 2022.

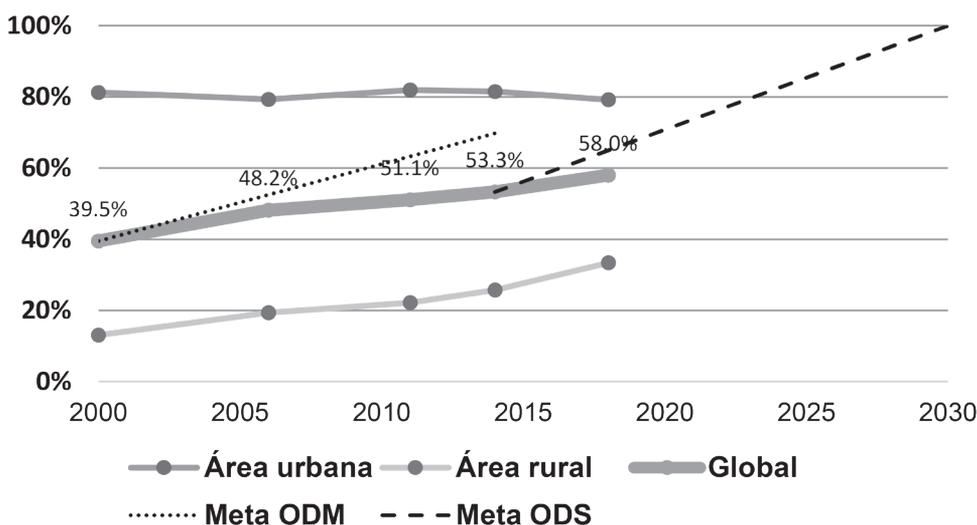
⁷⁸ La información está disponible en la página de la Organización Panamericana la Salud, Agua y saneamiento, <https://www.paho.org/es/noticias/19-8-2015-agua-saneamiento> (consultada el 10 de mayo del 2022).

⁷⁹ Consúltese la publicación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, “Salas situacionales” de vigilancia epidemiológica, en: <http://epidemiologia.mspas.gob.gt/informacion/salas-situacionales/vigilancia-epidemiologica> (verificado el 9 de mayo de 2022).

⁸⁰ Puede revisar el artículo publicado en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-pandemia-no-fue-aprovechada-para-reparar-todas-las-escuelas-hay-8945-en-mal-estado>.

Gráfica 12.

Población con acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento, años 2000 al 2018, global y área urbana y rural, con metas de ODM y ODS



Fuente: elaborado con datos del INE publicados en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI– 2000, 2006, 2011 y 2014; XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 (2019).

Los ODM y los ODS contemplan indicadores que los Estados deberían lograr para aumentar la proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, respectivamente, Meta 7C y ODS6. El acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento como indicador 7.9, suma los siguientes tipos de servicios sanitarios: inodoro conectado a red de drenajes, inodoro conectado a fosa séptica, y excusado lavable. Preocupa que el crecimiento del acceso a servicios adecuados no haya sido significativo en los últimos años: año 2000, 39.5 %; en 2011, 51.1 %; en 2018, 58.0 %. Guatemala no ha logrado la Meta 7C de los ODM (SEGEPLAN, 2015) y muestra una tendencia insuficiente para la meta 6.2 de los ODS.

Entre la realidad urbana y realidad rural se observa una importante brecha de 45.8 %. Mientras 79.2 % de la población del área urbana tiene acceso a servicios de saneamiento mejorados en el año 2018, en área rural solo son 33.4 %. Desde el año 2000 la brecha se ha reducido apenas de modo parcial. Para ese momento, el 81.2 % del área urbana tenía acceso a servicios de saneamiento mejorados y en área rural tan solo 13.1 %; la brecha es de 68.1 % (INE, 2000; 2018).

Contaminación por inadecuado manejo de descarga de aguas grises y negras, así como de desechos sólidos

Una parte de la contaminación se debe a la falta de instalaciones mejoradas de saneamiento, otra parte a la inexistencia de tratamiento adecuado de aguas grises y negras. Desde el año 2006 existe el Reglamento de las Descargas y Reúso de Aguas Residuales (Acuerdo Gubernativo 236-2006), sin embargo, la referida norma ha sido reformada un total de ocho

veces,⁸¹ debilitando disposiciones o retrasando plazos para la implementación. Hoy en día se carece de sustanciales avances en el tratamiento de aguas residuales, algunas plantas de tratamiento no funcionan. Las muy necesarias plantas de tratamiento para mejorar la calidad de agua avanzan con suma lentitud y contrasta con la urgencia nacional derivada de los altamente contaminados cuerpos de agua.

El manejo de los desechos sólidos es otra problemática severa que afecta de manera directa a la contaminación del ambiente, incluyendo las aguas (Fundación Tierra Nuestra y Campaña Guatemala Sin Hambre, 2022). En la actualidad, la mayoría de municipios carece de rellenos sanitarios, separación de desechos, plantas de tratamiento, entre otras medidas. La segunda ciudad más grande del país, Quetzaltenango, deposita sus desechos sólidos en un área protegida municipal, a pesar de frecuentes protestas de las comunidades indígenas aledañas al vertedero municipal (Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, 2021).⁸²

Aparte, Honduras se queja de toneladas de residuos sólidos de Guatemala que son arrastrados por el río Motagua a cientos de kilómetros (Pérez y EFE, 2022).⁸³ Los datos estadísticos reflejan que el 60 % de los hogares en el área urbana reciben los servicios de tren de aseo y solamente el 5 % de los hogares rurales; únicamente el 35 % de los desechos sólidos domiciliarios son depositados en rellenos sanitarios (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, p.56; INE, 2019), el resto queda expuesto en el ambiente, lo que genera mayor contaminación y problemas de salud a la población.

Mientras que se valora como importante la reciente aprobación del Reglamento para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos Comunes (Acuerdo Gubernativo AG 164-2021), a la vez, se lamenta la derogación de disposiciones que prohibieron el uso y distribución de bolsas plásticas, platos y vasos plásticos, entre otros (AG 189-2019). Suspender la prohibición de objetos de plástico es contrario a la ruta actual de la ONU en cuyo marco se está redactando un tratado vinculante que limite la contaminación causada por el plástico con una estrategia que aborde el ciclo completo de vida de dicho material (2022).

El AG 164-2021 mandata la elaboración de un Plan Municipal para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, a 15 meses de su aprobación ninguna municipalidad ha presentado su plan al MARN. A partir del 11 de agosto del 2023, todos los guatemaltecos deben separar sus desechos y cumplir otras disposiciones más. Aun así, se duda de que las autoridades y los recolectores de basura estén en condiciones de cumplir su parte y traten adecuadamente los desechos, clasificados en orgánico e inorgánico, así como que separen papel y cartón, vidrio, plástico, metal, entre otros. El manejo inadecuado de los desechos sólidos afecta de manera significativa las aguas superficiales y subterráneas.

81 Se realizaron reformas a través de los siguientes Acuerdo Gubernativos: AG-129-2015, AG 110-2016, AG 270-2016, AG 138-2017, AG-304-2017, AG 058-2019, AG 254-2019 y AG 285-2022.

82 Puede consultarse la información en el Portal de Recursos para Prensa - Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, MARN denuncia mal manejo de residuos en vertedero de Quetzaltenango, <https://prensa.gob.gt/comunicado/marn-denuncia-mal-manejo-de-residuos-en-vertedero-de-quetzaltenango> (verificado el 9 de mayo de 2022).

83 La información está disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/honduras-desmiente-a-guatemala-y-dice-que-rio-motagua-sigue-arrastrando-toneladas-de-basura-a-sus-playas/> (consultada el 9 de mayo del 2022).

El marco normativo del derecho al agua y saneamiento

El cumplimiento de los derechos humanos –el respeto, la protección y su garantía–, al igual que los servicios adecuados conexos al tema, requieren de un marco normativo coherente, adaptado a la normatividad internacional en vigencia.

Marco internacional del derecho al agua y saneamiento

El derecho humano al agua y saneamiento es fundamental por su importante vínculo con otros, por ejemplo, el derecho a la alimentación, a la salud y a la vida. En un primer momento, la Declaración Universal de Derechos Humanos –DUDH– y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, reconocieron el derecho al agua y saneamiento de manera implícita como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.⁸⁴ A su vez, en el año 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 22 de marzo de cada año como el Día Mundial del Agua.

En el año 2003, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió la Observación General Número 15 sobre el Derecho al Agua y fundamenta que *el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*. A partir de ello, el mismo documento desarrolla los siguientes factores: la disponibilidad del agua, la calidad, la accesibilidad física y económica, la no discriminación y el acceso a la información. Se asocia con tres tipos de obligaciones de los Estados partes: respetar, proteger y cumplir el derecho al agua y saneamiento.

Posteriormente, el 28 de julio de 2010, la Asamblea General de la ONU *resolvió reconoce[r] que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos*.⁸⁵

A lo largo de los años, el derecho al agua y saneamiento ha sido recordado en varios momentos, con días y años internacionales, así también enfoques variados, por ejemplo: el Decenio Internacional para la Acción *El Agua, Fuente de Vida* (2005-2015). Actualmente está en curso el Decenio Internacional para la Acción *Agua para el Desarrollo Sostenible*, del 22 de marzo del 2018 al 22 de marzo del 2028.

Tras haberse culminado la mitad del actual decenio, las Naciones Unidas convocaron a la reciente Conferencia de la ONU sobre el Agua, del 22 al 24 de marzo del 2023. La conferencia finalizó con más de 700 compromisos voluntarios, acciones urgentes necesarias. A pesar de que la conferencia no aprobara un documento que legalmente obliga, hay varias conclusiones importantes que resaltan en el resumen del presidente de la Asamblea General, entre otros: *Que el ciclo global del agua es un bien común mundial y que el agua debe ser entendida, gestionada, valorada y protegida, en beneficio de todo. De esta manera, agua es una palanca*

84 Art.25 Numeral 1 Declaración Universal de Derechos Humanos –DUDH–; Art.11 Numeral 1 y Art.12 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–.

85 Resolución A/RES/64/292.

fundamental para garantizar el desarrollo sostenible en todas las dimensiones sociales, económicas y ambientales. A la vez, el agua como una oportunidad clave para lograr mitigación y adaptación al cambio climático (2023).⁸⁶

En el marco de los tratados internacionales vigentes en Guatemala, el Estado ha sido examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Comité DESC– y en el marco de Examen Periódico Universal –EPU–. Mientras que, del actual, el cuarto ciclo de examen de EPU, todavía están pendientes los próximos pasos de la evaluación. En noviembre del 2022, el Comité DESC emitió sus conclusiones y las siguientes recomendaciones:

El Comité insta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para garantizar el acceso al agua potable y a servicios de saneamiento de toda la población, en particular de los grupos más desfavorecidos y marginados y de los que viven en zonas rurales y remotas, entre otros, asegurando una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de la Administración y asignando recursos suficientes para el suministro adecuado de estos servicios. Asimismo, le recomienda que asegure una debida protección de sus recursos hídricos, incluso mediante la adopción de una ley sobre el agua que: a) reconozca el derecho al agua como un derecho humano que debe ser garantizado sin discriminación; b) sea concertada con todos los actores sociales; c) aborde los efectos negativos generados por actividades económicas y de explotación de recursos naturales, así como los efectos del cambio climático; d) determine sanciones y penalidades para las empresas que, en su caso, por medio de sus actividades contaminen los recursos hídricos; y e) establezca un sistema adecuado y sostenible de gestión y tratamiento de aguas residuales. El Comité remite al Estado parte a su observación general núm. 15 (2002), relativa al derecho al agua. [E/C.12/GTM/CO/4, R Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Guatemala, Comité DESC, párrafo 41]

En Guatemala está vigente una serie de tratados internacionales que reconocen de manera explícita e implícita el derecho humano al agua, por ejemplo, el PIDESC, entre otros. A la vez, es oportuno mencionar que Guatemala es signatario del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, tras su firma el 27 de septiembre de 2018. Es una valiosa herramienta para acceder a la información en torno al agua, además de obligar al Estado a promover la participación en las decisiones que afectan a dicho bien, en particular en la elaboración de planes y programas que garanticen el acceso a la justicia hídrica como elemento de la justicia ambiental. Este acuerdo es, además, vinculante con la protección de defensores de los derechos ambientales y el agua. En el año 2018, varias instituciones públicas emitieron dictámenes favorables expresando que es conveniente ratificar el referido acuerdo; pocas instituciones emitieron dictámenes indicando que los temas del Acuerdo son competencia del MARN (2021).⁸⁷ Sería de suma importancia dar el siguiente paso y ratificar el instrumento, similar a México, Belice y Panamá, entre otros países.

⁸⁶ Summary of proceedings by the President of the General Assembly - Executive Summary <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-05/FINAL%20EDITED%20-%20PGA77%20Summary%20for%20Water%20Conference%202023.pdf>, consultado 1 de junio del 2023.

⁸⁷ Información Pública facilitada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en Resolución Número 92-2021, de fecha 3 de junio del 2021.

Marco nacional del derecho al agua y saneamiento

En la normativa nacional se observa una dispersión, vacíos institucionales en la gobernanza nacional y municipal y la emisión de disposiciones legales contradictorias con el principio de valorar el agua como un derecho, demandan la aprobación de una ley marco del agua que se fundamente sobre el derecho humano al agua y saneamiento, así como la derogación o reforma de leyes ordinarias y reglamentos que reconocen derechos privados sobre las aguas del país y otorgan competencias a entidades públicas, lo que contradice el principio constitucional de que todas las aguas son bienes de dominio público.

Desde la promulgación de la actual Constitución Política de la República de Guatemala –CPRG–, hace 38 años, está pendiente la emisión de una ley específica que regule el régimen de agua, teniendo como base que las aguas son bienes de dominio público y que su aprovechamiento, uso y goce, debe otorgarse de acuerdo con el interés social (Art. 127)⁸⁸. Desde entonces se han redactado numerosas iniciativas de ley sobre el agua, algunas proponen normas y marcos generales, otras sobre cuencas o aspectos específicos. Ciertas iniciativas otorgarían la toma de decisiones a instituciones desgastadas por corrupción, mientras que pocos proponen espacios de integración con múltiples representaciones. La mayoría de iniciativas fueron redactadas sin suficiente participación ciudadana, sin consultar a los pueblos indígenas ni a las autoridades indígenas. Como consecuencia de la falta de consensos, todavía no se ha aprobado ninguna ley del agua.

A la fecha, la iniciativa de ley 5161 tiene mayor probabilidad de seguir el curso de formación de ley, por contar con dictamen favorable.⁸⁹ Sin embargo, se observan varias deficiencias de la propuesta: se caracteriza por no reconocer el derecho humano al agua; contempla una entidad reguladora del bien agua sin representación de pueblos indígenas; expresiones sociales han señalado que no fue consensuada; y privilegia el régimen privado de aguas en vez de concebirse como bienes de dominio público.

A principios del año 2022, el Consejo Nacional de Cambio Climático –CNCC– instaló una mesa para redactar una nueva iniciativa de ley de agua.⁹⁰ En el año 2023, el MARN explicaría que [l]a Mesa Técnica dentro del ámbito que la ley le permite, identificó tres áreas de trabajo prioritarias: a) Política Nacional del Recurso Hídrico, b) Modernización de la Regulación de Aguas Residuales, y; c) Análisis para la propuesta de Iniciativa de Ley de Aguas (2023).⁹¹ No se cuenta con información sobre el avance de la referida agenda.

Se valora que el CNCC, encabezado por el Organismo Ejecutivo, carece de representatividad y legitimidad: entre otros, integra tres representantes de gremios empresariales, pero ninguna

⁸⁸ Mandato constitucional.

⁸⁹ Congreso de la República, Iniciativa de ley número 5161, https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/4263 (consultado el 6 de mayo del 2022).

⁹⁰ La información de SEGEPLAN puede ser consultada en: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/sala-de-prensa/2016-01-26-18-14-30/noticias/2360-se-aprueba-mesa-tecnica-para-formular-proyecto-de-ley-sobre-el-regimen-de-aguas> (verificada el 6 de mayo del 2022). Punto Resolutivo Número 2-2022 del CNCC del 28 de febrero de 2022.

⁹¹ Respuestas a la solicitud No. 0960-2023 de fechas 26 de mayo y 13 de junio de 2023, de la Unidad de Acceso a la Información Pública del MARN.

autoridad indígena, tampoco cuenta con representación campesina (lo que obligaría la ley) y solo hay una organización indígena. Se estima que el Consejo, además, carece de mandato y experiencia, pues son delegaciones y responsabilidades con enfoque en el cambio climático, no específicas del agua.

Los pueblos indígenas han construido de forma colectiva parámetros fundamentales para una Ley Marco de Agua en Guatemala, contenidas en la iniciativa de ley 5070 Ley marco del agua⁹² ingresada al Congreso de la República en el año 2016 y, a la fecha, archivada. Es la iniciativa de ley que actualmente reconoce mejor las diversas dimensiones del derecho humano al agua y saneamiento. El contenido de tales parámetros es:

- a) Protección de toda el agua existente, superficial, subterránea, residual y atmosférica en sus formas y estados;
- b) garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento;
- c) derecho de almacenar agua;
- d) acceso a la justicia en materia agua en propio idioma;
- e) reconocer el derecho, administración y prácticas de Pueblos Indígenas sobre el agua;
- f) el agua es de dominio público;
- g) crear una autoridad del agua tomando en cuenta a los Pueblos Indígenas;
- h) ante cualquier aprovechamiento del agua se debe realizar proceso de consulta;
- i) quien provoque contaminación debe cesar la actividad y reparar el daño;
- j) eliminar cualquier ley o acuerdo que atente contra el derecho humano al agua;
- k) gestión del agua con base en necesidades diferenciadas;
- l) declarar el agua como un ser vivo y sagrado sujeto de derechos;
- m) tomar en cuenta la percepción material y espiritual de los pueblos indígenas sobre el agua;
- n) tomar en cuenta observaciones, resoluciones, declaraciones y sentencias de la CIDH y ONU.

Como se citó, el Comité DESC recomendó varias características que debería cumplir una ley sobre el agua que debe adoptar Guatemala. De manera similar, la Corte de Constitucionalidad –CC– exhortó al Congreso de la República en un plazo razonable emitir una ley específica del régimen del agua tomando en cuenta *i) la naturaleza fundamental del derecho al agua; ii) la singular percepción –material y espiritual– de los pueblos indígenas sobre el agua; y iii) lo expresado sobre ese tema en observaciones, resoluciones y declaraciones emanados de órganos de la Organización de Naciones Unidas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como en otros estándares internacionales* (Resolución a Amparo Expediente 452-2019).⁹³ El Congreso no ha cumplido este mandato, ya que el actual régimen de aguas carece de una ley específica y omite las formas colectivas de la relación espiritual y cultural de los Pueblos Indígenas con aguas de su territorio, tal como lo regula el Convenio 169.

⁹² Congreso de la República, Iniciativa de ley número 5070, https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5235 (consultado el 9 de mayo del 2022).

⁹³ 7 de noviembre del 2019.

En los últimos años, autoridades de pueblos indígenas y sociedad civil han impulsado la revisión de varias normas que violan el derecho al agua y el mandato constitucional de una norma específica que regula el régimen de agua. Resoluciones de la CC derogaron normas del MARN⁹⁴. Recientes acciones de inconstitucionalidad fueron denegadas,⁹⁵ a pesar de que prácticamente constituyen una legislación de facto por medio de acuerdos gubernativos, regulando temas que deben abordarse por una ley específica en materia de agua. Aún se encuentra pendiente la resolución de un recurso de inconstitucionalidad de otra norma, a la espera de una resolución que proteja el derecho al agua.⁹⁶

Entre los años 2008 al 2012 existía el Gabinete Específico del Agua, conformado por varias instituciones públicas, que dejó de funcionar. Entre otros, diseñó y formuló la Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia. Sin embargo, el gobierno de turno no publicó el Acuerdo Gubernativo 517-2011 de su aprobación, y, en consecuencia, la política no entró en vigor. En vez de una política amplia, el siguiente gobierno adoptó la Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento (Acuerdo Gubernativo 418-2013). Al respecto de esta y otras políticas públicas vinculadas a los ODS, en su reciente informe, SEGEPLAN expresó que se desconoce el avance y/o cumplimiento de metas (2021, p.68). Recientemente el MARN comentó que la Mesa técnica de trabajo para la formulación de la reglamentación del uso de agua, del CNCC, tiene dentro de sus tres áreas de trabajo prioritarios una Política Nacional del Recurso Hídrico, y cuenta con una propuesta de documento. Se desconoce el cronograma de trabajo (2023).⁹⁷

Gobernanza del agua y prevención de conflictos

No existe institución del gobierno que tenga estas funciones. La única que se vincula es el MSPAS realizando supervisiones de agua y saneamiento. El Instituto de Fomento Municipal – INFOM – es la entidad encargada de la ejecución del proyecto de construcción y/o mejoramiento de sistemas de agua y saneamiento básico, pero en lugar de aumentar su presupuesto, va dramáticamente disminuyendo la inversión pública.

En el año 2021 el MARN incorporó el tema de agua a su estructura y quehacer a través de tres acuerdos gubernativos: el primero creó el Viceministerio del Agua (AG 18-2021), el segundo emitió disposiciones para promover la protección y conservación de cuencas hidrográficas de la república de Guatemala (AG 19-2021), mientras que el tercero emitió nuevo reglamento orgánico interno del MARN (AG 73-2021).

Pese a tratarse de normar el tema de agua a través de acuerdos gubernativos sin contar con una ley específica, según obliga la norma constitucional, la CC denegó tres inconstitucionalidades planteadas. Nuevamente se excluye a autoridades indígenas y Pueblos Indígenas de las

94 Fueron declaradas inconstitucionales Expediente 5785-2017 Acuerdo Ministerial 335-2016 del MARN, Expediente 5786-2017, Acuerdo Gubernativo 50-2015.

95 Inconstitucionalidades denegadas: Expediente 6030-2021 Acuerdo Gubernativo 18-2021 Viceministro del Agua; Expediente 6794-2021 Acuerdo Gubernativo 19-2021 Disposiciones para promover la Protección y Conservación de Cuencas Hidrográficas; Expedientes 6795-2021 y 6796-2021 artículos del Acuerdo Gubernativo 73-2021 Reglamento Orgánico Interno del MARN.

96 Inconstitucionalidad pendiente de resolución: Expediente 4604-2020 Ley General de Electricidad.

97 Respuestas a la solicitud No. 0960-2023 de fechas 26 de mayo y 13 de junio de 2023, de la Unidad de Acceso a la Información Pública del MARN.

entidades que se crean. Sorprende también que, en esta ocasión, la creación de un inventario de usuarios para la conservación de las cuencas hidrográficas no se valoró inconstitucional mientras que, en ocasiones anteriores, sí se había derogado normas semejantes (por ejemplo, inconstitucionalidad Expediente 5785-2017), ya que de manera implícita tiende a reconocer usos de agua (por ejemplo, usos industriales), sin que una ley específica normara qué usos debe priorizarse en Guatemala. A la fecha, el MARN informa que seis caracterizaciones biofísicas de cuencas están *en proceso de revisión y aprobación*: los ríos Suchiate, Naranjo, Ocosito, Samalá, Coyolate, Achiguate; además de 11 mesas técnicas de cuencas conformadas (2023).⁹⁸

Las políticas públicas implican una relación intrínseca entre el plan y presupuesto, sin embargo, hay carencia de presentación de una planificación por parte de las municipalidades a la SEGEPLAN, requisitos de la Ley Orgánica del Presupuesto, también la débil gestión financiera y administrativa por parte de los Consejos Departamentales de Desarrollo, lo que genera una falta de ejecución y previsión de los proyectos encaminados a satisfacer las necesidades sobre el acceso al agua y saneamiento.

Una efectiva protección del derecho humano al agua debe prever la posibilidad de una persecución penal en el caso de la comisión de delitos contra el ambiente, ocasionados por empresas contaminantes, y sujetar las obligaciones del Estado y la responsabilidad de las empresas a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas. En los años 2021 y 2022, el Ministerio Público registró 1 458 denuncias de diversos delitos previstos en la legislación guatemalteca: contaminación (676 denuncias), contaminación industrial (243), envenenamiento de agua o de sustancia alimenticia o medicinal (62), explotación ilegal de recursos naturales (183), protección de la fauna (caza sin licencia, 6), responsabilidad del funcionario (contaminación, 0), usurpación a áreas protegidas (153), y usurpación de aguas (135). Frente a estas denuncias se registraron 1 275 solicitudes de desestimación, 136 solicitudes de acusación procedimiento común, 25 debates, y de 26 sentencias emitidas, 20 fueron condenatorias (MP, 2023).⁹⁹ Las 20 condenas representan 1.4 % del total de denuncias de este año, en otro sentido, el 98.6 % de las denuncias quedan en impunidad.

Aprovechamiento del agua por hidroeléctricas, minería y monocultivo

Los proyectos empresariales que requieren del uso industrial del agua en sectores de energía, minería y agroindustria, utilizan el recurso hídrico aprovechando la desregulación y la debilidad en la supervisión del Estado hacia las empresas, evidenciando incompetencia para hacer valer la debida diligencia de estas con los derechos humanos. Estos proyectos constituyen un factor que aumenta la vulnerabilidad de la población y comunidades que reclaman la atención a preocupaciones relacionadas con explotación del recurso hídrico sin consulta a los Pueblos Indígenas¹⁰⁰. El reclamo de derechos tiene como reacción el uso de patrones de violencia en el

98 Información Pública del MARN: Resolución No. 922-2023/DWGE/mfc, del 16 de mayo de 2023, de la Solicitud No.0890-2023.

99 Ministerio Público, Respuesta a solicitud de información pública en Expediente EXP UDIP 2023-000025, resolución UDIP/G 2023-000155/bglpda del 11 de enero del 2023.

100 Las consultas a pueblos indígenas según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– y declaraciones de las Naciones Unidas y Americana sobre los Pueblos Indígenas son un tema pendiente.

marco de megaproyectos, con la utilización de recursos ilícitos por medio de estigmatización y manipulación de la justicia, militarización, la declaración de estados de sitio y el asesinato de personas defensoras, documentados de manera amplia por mecanismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

CONCLUSIONES

A pesar de varias iniciativas de ley, actualmente no se ha logrado la elaboración de una iniciativa de Ley de Aguas consensuada, que reúna todas las características mínimas esperadas de una ley de esta naturaleza, para garantizar el derecho humano de interés.

En pleno siglo XXI, una parte importante de la población guatemalteca no goza del derecho humano al agua y saneamiento. El país no logró los ODM y parece lejos de lograr los ODS, el acceso universal y equitativo al agua potable y el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados, antes del año 2030. Es de suma preocupación que hasta la fecha no hay acciones ni políticas encaminados a atender un problema de “estrés hídrico” que se viene agravando en varios territorios y cuencas del país.

El manejo del agua de parte de la sociedad y del Estado debe considerar y respetar las miradas propias de los Pueblos Indígenas sobre el agua, su cosmovisión, sus autoridades, normas y procedimientos. Prácticamente en ninguna normativa guatemalteca se asegura esta característica, ni la participación y el autogobierno de los Pueblos Indígenas sobre los bienes naturales.

Guatemala carece de la ratificación de normas internacionales recientes que provean mecanismos de protección y garantías de derechos económicos, sociales y culturales a la información ambiental, a defensores del ambiente y la justicia ambiental. Pese a una firma del Acuerdo de Escazú, no se ha ratificado.

RECOMENDACIONES

Aprobar una Ley de Aguas ampliamente consensuada, especialmente con los Pueblos Indígenas, que reconozca el derecho humano al agua y al líquido como bien común; asimismo, que establezca la participación de autoridades indígenas en espacios de decisión sobre la gestión del agua.

Instituir políticas públicas de acceso a agua y saneamiento con enfoque de derechos, que permitan mejorar el cumplimiento del derecho humano de acceso a agua y saneamiento para toda la población y todos los pueblos, a fin de lograr el acceso universal y equitativo al agua potable y el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos.

Adoptar medidas que aseguren el derecho al acceso a tierras ancestrales, reforzando sistemas tradicionales de uso y administración del agua como un ente sagrado y un ser vivo, sujeto de derechos. Igualmente, generar las condiciones para el reconocimiento del derecho maya, promoviendo el derecho colectivo del agua que trascienda el enfoque material de un bien

estratégico nacional hacia la relación armónica, de respeto y existencia de propias visiones sobre el agua, desde la cosmovisión maya.

Establecer una moratoria sobre hidroeléctricas, minería y monocultivos, esta moratoria a la minería metálica permitirá realizar las evaluaciones ambientales estratégicas para conocer la factibilidad de estas actividades extractivas en Guatemala y sus impactos en limitar el acceso al derecho humano del agua. Dicha moratoria debe quedar vigente hasta tener establecidos los límites del aprovechamiento de agua por parte de proyectos empresariales cuando son afectados los derechos de los habitantes de Guatemala.

Es importante la pronta ratificación de parte del Congreso de la República del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, la ratificación de dicho protocolo dará la potestad a personas y comunidades presentar quejas ante el Comité DESC, respecto de violaciones al derecho de acceso al agua en calidad y cantidad necesarias para el consumo humano. Además, la ratificación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Acuerdo de Escazú.

REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (Julio 2010). Resolución A/RES/64/292.
- Basterrechea, M., & Guerra, A. (2019). Recursos hídricos en *Primer reporte de evaluación del conocimiento sobre cambio climático en Guatemala*. Editorial Universidad Del Valle de Guatemala.
- <https://noticias.uvg.edu.gt/mapa-cobertura-forestal-universidad-valle-laboratorio-sig-ceab/>
- Congreso de la República. *Iniciativa de ley número 5161*. https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/4263
- Congreso de la República. *Iniciativa de ley número 5070*. https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5235
- Corte de Constitucionalidad. (7 de noviembre 2019). *Resolución a Amparo Expediente 452-2019*.
- Declaración Universal de Derechos Humanos –DUDH–. (s.d.). Artículo 25, numeral 1.
- Duprat, G. (9 de enero 2020). *Atitlán declarada ser vivo por las mujeres y una comunidad en resistencia*, laCuerda. <https://lacuerda.gt/2020/01/09/atitlan-declarada-ser-vivo-por-las-mujeres-y-una-comunidad-en-resistencia/>
- Fundación Tierra Nuestra y Campaña Guatemala Sin Hambre. (2022). *Boletín de monitoreo local 2022 - Situación de la contaminación del agua en comunidades del departamento de San Marcos: Nuevo Paraíso, Nueva Independencia, de los municipios de Catarina y San Pablo, y del departamento de Quetzaltenango: Las Mercedes, Blanca Flor, El Retiro y Rayos del Sol, de los municipios de Colomba y Génova Costa Cuca*.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático –IPCC– (2023): *CAMBIO CLIMÁTICO 2023 - Informe de síntesis - Resumen para los formuladores de políticas*. p. 4 -A.1.
- <https://news.un.org/es/story/2022/03/1504922>
- <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/1460/2328>
- Instituto de Investigaciones Agroeconómicas y Ambientales. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Agronomía. (2020) *Escenarios de Cambio Climático para Guatemala C.A.*
- Instituto Nacional de Estadística –INE–. (2019). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda*.
- INE. (2014). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*.



- INE. (2011). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*.
- INE. (2000). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*.
- Lentini, E. (2010). *Servicio de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito*. Naciones Unidas. p. 14.
- López, K. (24 de febrero 2022). *La pandemia no fue aprovechada para reparar todas las escuelas, hay 8,945 en mal estado*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-pandemia-no-fue-aprovechada-para-reparar-todas-las-escuelas-hay-8945-en-mal-estado>
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS–. (16 de mayo 2022). Respuesta a solicitud de información pública en Expediente UNIP-SI-0933-2022.
- MSPAS. (s.f.). "*Salas situacionales*" de *vigilancia epidemiológica*. <http://epidemiologia.mspas.gob.gt/informacion/salas-situacionales/vigilancia-epidemiologica>
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN–. Expediente 5785-2017. Acuerdo Ministerial 335-2016.
- MARN. Expediente 5786-2017. Acuerdo Gubernativo 50-2015.
- MARN. (s.d.). Reglamento Orgánico Interno.
- MARN. (16 de mayo 2023). Resolución No. 922-2023/DWGE/mfc. Respuesta a Solicitud No.0890-2023.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (3 de junio 2021). Resolución Número 92-2021.
- Ministerio Público –MP–. (11 de enero 2023). Respuesta a solicitud de información pública en Expediente EXP UDIP 2023-000025, resolución UDIP/G 2023-000155/bglpda
- Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). Agua y Saneamiento. <https://www.paho.org/es/noticias/19-8-2015-agua-saneamiento>.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDES–. (s.d.). Artículo.11, numeral 1; Artículo 12.
- Pérez, C. y EFE (20 de enero 2022). *Honduras desmiente a Guatemala y dice que río Motagua sigue arrastrando toneladas de basura a sus playas*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/honduras-desmiente-a-guatemala-y-dice-que-rio-motagua-sigue-arrastrando-toneladas-de-basura-a-sus-playas/>
- Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia. (s.f.). MARN denuncia mal manejo de residuos en vertedero de Quetzaltenango. Portal de recursos para prensa. <https://prensa.gob.gt/comunicado/marn-denuncia-mal-manejo-de-residuos-en-vertedero-de-quetzaltenango>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–. (2021). ODS en Guatemala - III *Revisión Nacional Voluntaria*. p.68.
- SEGEPLAN. (2015). Informe final de cumplimiento de los SEGEPLAN. (s.f.). Se aprueba mesa técnica para formular proyecto de ley sobre el régimen de aguas. <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/sala-de-prensa/2016-01-26-18-14-30/noticias/2360-se-aprueba-mesa-tecnica-para-formular-proyecto-de-ley-sobre-el-regimen-de-aguas>
- Objetivos de Desarrollo del Milenio*. p. 311 - 316. Gobierno de Guatemala.
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala: Análisis de situación del País. p. 56. Organización de Naciones Unidas.
- Summary of proceedings by the President of the General Assembly - Executive Summary <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-05/FINAL%20EDITED%20-%20PGA77%20Summary%20for%20Water%20Conference%202023.pdf>
- Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN–. (13 de junio 2023). *Respuesta a la solicitud No. 0960-2023*.
- Unidad de Acceso a la Información Pública del MARN. (26 de mayo 2023). *Respuesta a la solicitud No. 0960-2023*.

DIRECTRIZ 8D

RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Eliane Hauri Fuentes
Autora invitada

Los Estados, teniendo en cuenta la importancia de la biodiversidad, y de conformidad con sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes, deberían trabajar 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.

El Estado debería, en particular, 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, de los agricultores y las agricultoras 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

Guatemala es reconocida por reunir en su territorio una de las biodiversidades más ricas en el mundo, lo que ha llevado a que las culturas que se han desarrollado logren generar múltiples y variadas posibilidades de alimentarse. En tal sentido, Guatemala aporta al mundo algunas de las más importantes variedades genéticas de flora y fauna; lo que ha propiciado que su cultura alimentaria sea, además, rica y saludable para la realización de una alimentación adecuada para su población. Sin embargo, esto contrasta con el hecho de que el país reúna, al menos, a la mitad de población en situación de hambre de la región centroamericana; y que, prácticamente, la mitad de la población guatemalteca se encuentra en una situación de desnutrición crónica.

El aporte de las milenarias culturas indígenas para que la gran variedad genética del país se haya mantenido es fundamental. Las prácticas agrícolas y pecuarias de los pueblos mayas han valorado la estabilidad biológica, logrando la sostenibilidad de los sistemas alimentarios que durante milenios permitieron alimentar a una de las regiones más habitadas del continente americano. Los legados de la cultura ancestral desarrollaron lo que actualmente se reconoce como el Sistema Milpa, que en el mundo agrícola se considera como uno de los más estables para la nutrición humana y uno de los más sostenibles para alimentar a grandes grupos humanos.

A pesar de los importantes aportes que la población campesina realiza para el desarrollo de un sistema alimentario rico y sostenible, el Estado de Guatemala impulsa acciones contrarias que llevan a una situación de riesgo el sistema alimentario nacional, al promover políticas agrarias y agrícolas diseñadas para garantizar los privilegios de la oligarquía con raíces latifundistas. En el último medio siglo, la frontera agrícola se ha expandido de forma acelerada de manera tal que ha llevado a la pérdida de miles de hectáreas de selva y bosque; pasando por encima de los medios de vida de cientos de comunidades indígenas que mantenían una relación directa con la naturaleza, incluso. No solamente se promueve la devastación de amplias regiones consideradas “vírgenes”, hace tan solo una década, para introducir monocultivos y destruyendo flora y fauna originaria de la región, también ha promovido la introducción de semillas cuya composición natural ha sido alterada y que al cultivarse contamina otras especies.

De esta manera, desde la fundación de la República de Guatemala, la construcción del Estado se ha basado en la agricultura destinada a la exportación para el desarrollo de una economía de base agraria. Sin embargo, la situación de dependencia económica ha implicado que la agroexportación no es vinculante para beneficiar a la población o para que esta acceda a mejores condiciones de vida. El “desarrollo” de la agricultura ha descansado en los extremadamente bajos salarios de los trabajadores y las trabajadoras agrícolas, así como en el acaparamiento de la tierra por parte de una oligarquía que mantiene en la pobreza a más de la mitad de la población.

En el presente ensayo se exponen algunas de las principales amenazas a los recursos genéticos nacionales para el desarrollo de la alimentación y la agricultura. Se parte de, desde hace varios años, el Estado guatemalteco no parece interesado en proteger la biodiversidad de sus territorios, por la creación de las leyes y reglamentos que emite, los cuales amenazan la biodiversidad tanto como la seguridad y soberanía alimentaria de sus habitantes.

2014 y la llamada “Ley Monsanto”

El 4 de septiembre del 2014 cientos de personas se concentraron en las afueras del Congreso de la República de Guatemala. Organizaciones sociales y comunidades exigieron al Congreso derogar el decreto 19-2014 Ley para protección de obtenciones de vegetales, que fue aprobada el 10 de junio del mismo año, a espaldas de la opinión pública y de la población.

Debido a que esta ley amenazaba con la privatización de las semillas nativas y criollas, era imperativo rechazarla. Las siguientes razones permiten afirmar lo anterior: se debe comprender que era parte de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala contenidos en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centro América TLC –DR-CAFTA– firmado en el año 2005 (Chiquín, 2014).

Cabe destacar que la referida ley era básicamente una copia del Convenio UPOV¹⁰¹ (1991). Como lo explica INFOIARNA: *Es una norma para establecer la propiedad intelectual de semillas y plantas que tengan fines comerciales. Aquí se reconoce que las variedades registradas no podrán ser reproducidas comercialmente sin autorización de su obtentor, pero deja a criterio de cada país la autorización de liberar variedades para uso no-comercial (campesinos que utilizan la agricultura como forma de supervivencia diaria). El problema surge cuando vemos que la ley es básicamente una copia del convenio sin ninguna contextualización a las necesidades guatemaltecas* (Palomo, 2014).

Efectivamente, la ley definía un obtentor como una persona individual o jurídica que haya creado o descubierto y puesto a punto una variedad; persona que sea el empleador de la persona antes mencionada o que haya encargado su trabajo [...] (Artículo 3). Justamente es lo que estipulaba el Artículo 7 de la “Ley Monsanto” que concedía el derecho de obtentor de una semilla cuando la variedad fuera:

- a) Nueva
- b) Distinta
- c) Homogénea
- d) Estable

Este artículo es una clara referencia al Convenio UPOV. En este convenio, lo de la relación con la novedad se estipula en su Artículo 6: **La variedad será considerada nueva si, en la fecha de presentación de la solicitud de derecho de obtentor, el material de reproducción o de multiplicación vegetativa o un producto de cosecha de la variedad no ha sido vendido o entregado a terceros de otra manera, por el obtentor o con su consentimiento, a los fines de la explotación de la variedad.**¹⁰² Es decir, como lo explica de manera clara la organización GRAIN: *se considera nuevo todo aquello que los obtentores no hayan reclamado y comercializado como propio.*

¹⁰¹ Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales.

¹⁰² Destacados por la autora del ensayo.

O sea que, en otros términos, cualquier variedad campesina podrá ser reclamada como propia por un obtentor no campesino o su empleador, con el solo requisito de que tal variedad no haya sido ya reclamada como propia por algún otro obtentor. El hecho que una variedad haya estado en manos campesinas por generaciones es irrelevante para UPOV 91 (2013).

Luego, el requisito de distinción planteado en el inciso b), ha sido definido por UPOV 91 de la siguiente manera: *Se considerará distinta la variedad si se distingue claramente de cualquier otra variedad cuya existencia, en la fecha de presentación de la solicitud, sea **notoriamente conocida**.*

Respecto a esa definición de “*notoriamente conocida*”, el reglamento de UPOV establece como aspectos concretos que deberán considerarse para establecer, entre otros, son:

- a) La comercialización de material de multiplicación vegetativa o de material cosechado de la variedad o la publicación de una descripción detallada;
- b) la presentación, en cualquier país, de una solicitud de concesión de un derecho de obtentor para otra variedad o de inscripción de otra variedad en un registro oficial de variedades, se considerará que hace a esta otra variedad notoriamente conocida a partir de la fecha de la solicitud, si esta conduce a la concesión del derecho de obtentor o a la inscripción de esa otra variedad en el registro oficial de variedades, según sea el caso;
- c) la existencia de material biológico en colecciones vegetales públicamente accesibles.

Sin embargo, las variedades campesinas no forman parte de registros oficiales y no todas ellas están en colecciones públicas. También porque es imposible capturar en cualquiera de los dos casos la inmensa diversidad de variedades vegetales en manos campesinas e indígenas. Justamente porque las variedades campesinas están en permanente proceso de selección y cambio y las que pasaron a formar parte de colecciones públicas años atrás ya han dado origen a nuevas variedades (GRAIN).

Por estas razones, las variedades vegetales campesinas y de pueblos indígenas no serán entonces consideradas “notoriamente conocidas” y podrán ser apropiadas por los obtentores o sus empleadores a través de este tipo de convenios.

En cuanto a la **homogeneidad**, UPOV 91 y esta “Ley Monsanto” incorpora una definición subjetiva de homogeneidad (“suficientemente uniforme en sus caracteres pertinentes”) lo que permitiría que mediante interpretaciones se considere que cualquier variedad obtenida directamente de variedades campesinas e indígenas, o mediante un mero trabajo de selección, cuenta con suficiente homogeneidad fenotípica como para cumplir con los requisitos de UPOV 91.

Por todo lo anterior, se puede asegurar que la Ley Monsanto que el Congreso de la República de Guatemala pretendía aprobar en el año 2014, siendo copia de este Convenio UPOV quería permitir y promover que personas naturales o jurídicas se apropien de las semillas y variedades vegetales que legítimamente son bienes comunes de las comunidades, familias y poblaciones

campesinas e indígenas. Las semillas nativas y criollas son variedades producto de un trabajo colectivo a través de siglos.

Lo que estipulaba dicha ley es peligroso para la agrobiodiversidad de Guatemala. Esta región es centro de origen del grano tan importante para la población: el maíz. Como lo afirma GRAIN: *el libre uso e intercambio de semillas es lo que ha permitido a pueblos agricultores del mundo entero cultivar en las condiciones más diversas, incluso en extrema dificultad* (2013).

Las autoras Fión y Hauri (2022) lo han resumido en un corto artículo:

Promover semillas provenientes de una tecnología inaccesible para la clase campesina es perpetuar la pobreza porque se crea una dependencia en la compra de este insumo. Además, al pensar al maíz únicamente en términos de productividad y desvalorizar el resto de sus características en un escenario de crisis climática es ponernos la soga al cuello: la mejor manera de conservar las especies es sembrándolas. Si las variedades locales se dejan de sembrar, todo el conocimiento y trabajo materializado en las semillas se perderá.

Qué sucedió luego de la derogación de la “Ley Monsanto”

El 1 de octubre del 2019 entró en vigencia el Reglamento Técnico de Bioseguridad de Organismos Vivos Modificados –OVM–, conocidos también como **organismos transgénicos**, y con el cual se permite en Guatemala la importación, comercialización y siembra de semillas modificadas de productos para el consumo humano y animal.

Según lo que indica este Reglamento Técnico, se desarrolla con base en el cumplimiento del Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica.

Tal reglamento es un claro atentado al grano de base más importante de Guatemala, atenta contra la agrobiodiversidad y, por ende, la seguridad y soberanía alimentaria del país.

Álvaro Ramos, director de Fitozoogenética y recursos nativos del MAGA, explicó que también se emitió el acuerdo 271-2019, el cual establece el manual de procedimientos que se tenía previsto publicar en el diario oficial durante la misma semana (octubre 2019) con el propósito de cobrar vigencia, agregó.

Según expertos y productores estas disposiciones abren puertas para que el país pueda mejorar su producción con semilla modificada que permite alto rendimiento y resistencia o tolerancia a enfermedades o climas, así como impulsar las investigaciones (Bolaños, 2019).

Mesoamérica, de la cual Guatemala es parte, con una amplia riqueza de recursos fitogenéticos, es uno de los ocho centros de origen de plantas cultivadas del mundo (Vavilov, 1951). Además

del maíz y del frijol, en este territorio se originó diversidad al interior de muchas especies, como: güisquil (*Sechium edule*), ayote (*Cucurbita spp.*), chile (*Capsicum sp.*), aguacate (*Persea americana*), tabaco (*Nicotiana tabacum*), algodón (*Gossypium spp.*), bledo (*Amaranthus sp.*), güicoy (*Cucurbita pepo*), hierbamora (*Solanum nigrum*) y otras especies cultivadas y domesticadas con alta variabilidad (Azurdia, 1995; 2003; Vavilov, 1951).

A esta rica agrobiodiversidad nativa, cuyo foco central lo constituyen los cultivos de maíz y frijol, las instituciones académicas y gubernamentales deberían proveerle importancia a su conservación y protección y no contaminación por otro tipo de semillas. Por ser parte del centro de origen, Guatemala representa un verdadero **reservorio genético** de varios cultivos y, sobre todo, de los alimentos básicos como maíz y frijol, en un país que padece de hambre y que, en muchos casos, las familias solo cuentan con estos alimentos para nutrirse.

Con base en lo descrito, toca resaltar que este reservorio genético tan biodiverso es imprescindible para enfrentar enfermedades de ambos cultivos y otros problemas creados por el caos climático. Uno de los casos de contaminación de esta semilla nativa tan importante podría llegar de la contaminación transgénica que llevaría a una deformación o una posible esterilidad, entre otras consecuencias para un grano tan importante en la región (Ribeiro, 2020).

Sin embargo, siendo Guatemala reservorio genético biodiverso como se ha explicado, ya se realizan ensayos de validación para aprobar maíz genéticamente modificado. Esta información se encuentra en el minuto 4:21 del video del informe anual 2021 de CropLife. Esto es seguramente uno de los resultados del Reglamento Técnico de Bioseguridad de Organismos Vivos Modificados –OVM– y con el cual se permite en Guatemala la importación, comercialización y siembra de semillas modificadas de productos para el consumo humano y animal.

La introducción de este tipo de semillas podría afectar los cultivos nativos en varios aspectos: en el agronómico, el sociocultural y espiritual, así como el social y legal.

A las razones agronómicas mencionadas, como la amenaza de la contaminación del germoplasma nativo por parte de los maíces transgénicos, se añaden razones socioculturales para tomar en cuenta con la entrada de un cultivo transgénico de un grano con tanta carga cultural. Efectivamente, el maíz conlleva una fuerte carga espiritual para los pueblos indígenas que representan más de 40 % de la población guatemalteca.¹⁰³ No es simplemente un cultivo más, es un proceso civilizatorio de por lo menos 10 mil años de antigüedad que sigue en marcha; es parte de la vida, la economía, la alimentación, la cultura, las autonomías, las costumbres, la religión, las artes, la educación, la salud, la historia, el presente, el futuro (Ribeiro, 2020).

Testigo de este proceso civilizatorio es el Popol Wuj, *el libro que contiene la mitología y la historia del pueblo k'iche', hasta la llegada de los españoles en el siglo XVI* (Colop, 2012), que contiene citas demostrando la manera de considerar el maíz como fundamento del nacimiento del hombre y de la mujer: *Y moliendo entonces las mazorcas amarillas y las mazorcas blancas,*

¹⁰³ En Guatemala se celebra el Día Nacional del Maíz cada 13 de agosto. Puede verificarse lo afirmado en los sitios siguientes: <https://conap.gob.gt/>. <https://conap.gob.gt/el-maiz-patrimonio-cultural-de-la-nacion/>

hizo Ixmucané nueve bebidas, y de este alimento provinieron la fuerza y la gordura y con él crearon los músculos y el vigor del hombre. Por estas razones, el cultivo de maíz en Guatemala ha sido decretado Patrimonio Cultural de la Nación.

Cabe también añadir componentes sociales y legales. La autorización de la entrada, cultivos de laboratorio y comercialización del cultivo transgénico de maíz en Guatemala, ha sido dada sin consultar a los pueblos originarios. La entrada en vigor del Reglamento OVM en el 2019 se hizo sin consulta libre, previa e informada, como lo establecen los instrumentos internacionales de los cuales el Estado es parte, entre ellos la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT, el Convenio de Diversidad Biológica y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En consecuencia, quienes más claramente quedan marginados y no son tomados en cuenta son justamente los creadores y custodios del maíz y de su diversidad genética: las comunidades indígenas y campesinas a las cuales se les debilita directamente la supervivencia de su cultura y las bases mismas de su sustento (Ribeiro, 2020).

Para implementar esas disposiciones en el país, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) ya emitió y puso en vigencia el acuerdo 270-2019 con el cual se crea el Comité Técnico de Bioseguridad Agrícola de Guatemala –CTBAG–, encargado de evaluar las solicitudes de las empresas para la importación, comercialización, siembra y producción de OVM o transgénicos para uso agropecuario.

En conclusión, la alimentación humana depende de la agrobiodiversidad. Y la capacidad de adaptarse a las condiciones climáticas cambiantes depende de la diversidad de las semillas, porque se van a seleccionar las más adaptadas, como ha ocurrido durante milenios. Las únicas semillas con capacidad de adaptación son las que tienen diversidad intravarietal, las que tienen genes que les permiten irse adaptando e ir seleccionando lo que se necesita en cada caso. Pero para eso debe haber agrobiodiversidad y, por lo tanto, ninguna amenaza de contaminación genética para esta (Reina, 2019).

En noviembre de 2004, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO– adoptó las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (las Directrices del DAA). Dichas Directrices, iniciadas por la sociedad civil, negociadas en un proceso colaborativo y adoptadas de forma unánime por todos los Estados miembros de la FAO, representaron una nueva esperanza de cara a obtener un mayor consenso respecto a lo que los Estados deben hacer para cumplir sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de hacer que el derecho humano a una alimentación adecuada y a la nutrición sea una realidad para las comunidades sobre el terreno.¹⁰⁴

Las Directrices del DAA fueron el primer acuerdo intergubernamental sobre la manera de implementar el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición en el ámbito nacional. Puesto que fueron adoptadas unánimemente por los miembros de la FAO como documento

¹⁰⁴ Puede consultarse a través del vínculo:

<https://www.fao.org/3/y79375/Y7937500.htm#:~:text=Las%20Directrices%20voluntarias%20representan%20el,de%20adoptarse%20para%20su%20realizaci%C3%B3n.>

de consenso sobre el modo de implementar el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición, ningún Estado miembro de la FAO puede decir que no conoce las Directrices.¹⁰⁵

La directriz 8D no es respetada por el Estado de Guatemala con la entrada en vigencia de este reglamento.

REFERENCIAS

Bolaños, R. M. (2019, 23 octubre). Nueva normativa permite producción de cultivos transgénicos en el país para consumo y venta. Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/economia/nueva-normativa-permite-produccion-de-cultivos-con-semillas-transgenicas-para-consumo-en-el-pais/>

Chiquín, C. (2014). *Derogado el decreto 19-2014 "ley Monsanto": La lucha por el maíz hoy planta su semilla*. <https://comunitariapress.wordpress.com/2014/09/05/derogado-el-decreto-19-2014-ley-monsanto-la-lucha-por-el-maiz-hoy-planta-su-semilla/>

Fión, A. I., y Hauri, E. (2022). *Las "Semillas Nuevas" no son la solución al hambre en Guatemala*. Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/las-semillas-nuevas-no-son-la-solucion-al-hambre-en-guatemala>

<https://conap.gob.gt/>

<https://conap.gob.gt/el-maiz-patrimonio-cultural-de-la-nacion/>

<https://www.fao.org/3/y7937s/Y7937S00.htm#:~:text=Las%20Directrices%20voluntarias%20representan%20el,de%20adoptarse%20para%20su%20realizaci%C3%B3n.>

Informe anual 2021. (2021). Crop Life. <https://www.croplifela.org/es/actualidad/noticias/informe-anual-2021>

Las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una 1 alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. (2004).

www.righttofoodandnutrition.org. <https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rtfguidelines.pdf>

Palomo, L. (2014). *12 cosas que tienes que saber sobre la famosa "Ley Monsanto"*. http://www.infoiarna.org.gt/rediarna/Articulos_prensa_iarna/adjuntos/2014/12-cosas-que-tienes-que-saber-sobre-la-Ley-Monsanto.pdf

Revista Biodiversidad. (2013). *El Convenio UPOV va contra principios de convivencia que hicieron posible el progreso de la agricultura*. GRAIN.

105 Para más información: Las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una 1 alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. (2004). www.righttofoodandnutrition.org. <https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rtfguidelines.pdf>

<https://grain.org/es/article/entries/4640-el-convenio-upov-va-contra-principios-de-convivencia-que-hicieron-posible-el-progreso-de-la-agricultura?print=true>

Ribeiro, S. (2020). *Maíz, transgénicos y transnacionales*. Grupo ETC.
<https://www.etcgroup.org/es/content/maiz-transgenicos-y-transnacionales>

Reina, C. (2019, 14 septiembre). *José Esquinas: "Se produce un 60% más de alimentos de lo que necesita la humanidad y la mayor pandemia que hay es el hambre"*. elDiario.es.
https://www.eldiario.es/andalucia/sostenibilidad/jose-esquinas-fao-agroalimentacion-monsanto-multinacionales-hambre_128_1355076.html



DIRECTRIZ 8F

SERVICIOS

Carlos Enrique López de Paz
Autor invitado

Los Estados deberían crear un entorno propicio y estrategias para facilitar y apoyar el desarrollo de iniciativas de los sectores privado y público a fin de promover instrumentos, tecnologías y mecanización apropiados para la prestación de los servicios pertinentes, como los de investigación, extensión, comercialización, finanzas rurales y microcrédito, con objeto de permitir una producción más eficiente de alimentos por todos los agricultores, en particular los agricultores pobres, y abordar las cuestiones relativas a las limitaciones locales, tales como la escasez de tierra, agua y energía agrícola.

FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA FAMILIAR CAMPESSINA PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL CON ENFOQUE DE DERECHO

CONTEXTO

Los niveles de pobreza alcanzados en las últimas décadas en Guatemala, reflejados en la crisis alimentaria y condiciones de hambre que enfrenta la población, evidencian la falta de atención que el Estado ha puesto principalmente en el área rural del país.

El informe Panorama Social 2022 proyecta que 201 millones de personas (32.1 % de la población total de la región) vive en situación de pobreza; de esos millones, 82 (13.1 %) se encuentran en pobreza extrema.

La pobreza en América Latina alcanza niveles no vistos en casi 30 años. No obstante, según CEPAL, debido a la Pandemia COVID-19 y la guerra en Ucrania, la pobreza y la inseguridad alimentaria seguirán en aumento.

Lejos de visualizar estrategias globales, regionales o nacionales para reducir los índices de pobreza y desnutrición, se ha descuidado la producción para el consumo interno y se presta más atención a la producción comercial de materias primas para abastecer procesos de producción industrial, la producción de alimentos se enfoca en los mercados externos por lo que se priorizan los productos para exportación, como ejemplos se tienen la producción de caña de azúcar, café, palma aceitera, hortalizas, frutas, entre otros.

Se hace evidente la promoción y reemplazo de la producción local de alimentos derivada de la producción de las familias a nivel de economías campesinas, por alimentos importados, industrializados, que compiten de manera desleal en el mercado, con precios bajos debido a que los costos de producción son subsidiados en los países de origen.

A nivel interno, en Guatemala no se fomenta ni se monitorea la implementación de buenas prácticas de manufactura ni condiciones sanitarias adecuadas en la producción de alimentos para consumo local, tampoco se promueven prácticas de consumo responsable en la población. Sin embargo, las buenas prácticas agrícolas se priorizan para producir alimentos destinados a la exportación. La producción para el mercado externo es cuidadosamente monitoreada a través de implementación de sistemas de trazabilidad, por lo que se regula el uso de insumos químicos u orgánicos de acuerdo con los requerimientos para seguridad de la salud de los consumidores en los países de destino, imponiéndose, además, severas sanciones en los casos de incumplimiento de las normativas reguladoras existentes.

Caso contrario a la producción de alimentos para consumo interno que se distribuye a la población a través de los mercados locales, la cual se desarrolla sin aplicar las regulaciones pertinentes.

Los volúmenes de producción de alimentos para el consumo van en proporción inversa al crecimiento poblacional, situación que va generando vulnerabilidad económica en las economías campesinas e incremento en la dependencia de la importación de alimentos.

Los aspectos mencionados afectan la economía campesina en función de que reducen las condiciones que estimulan la producción local de alimentos para consumo familiar y la demanda de productos de origen campesino a nivel de mercados locales, da lugar a desabastecimientos e incrementa los riesgos de inseguridad alimentaria. También disminuye las posibilidades de desarrollo económico para las familias campesinas, incrementándose los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria en la población guatemalteca.

En este contexto, la población campesina podrá tener acceso a alimentos en la medida en que se acceda a condiciones importantes, como empleo, tierra, recursos para la producción comercial y de consumo.

La Economía Familiar Campesina juega un papel importante en el desarrollo de la población rural, posee una dinámica particular que integra actividades productivas agropecuarias, artesanales, comerciales basadas en tecnologías ancestrales y, en la parte social, formas propias de relacionamiento integradas en un sistema que ha permitido su existencia por siglos.

A la vez, conocer las características propias de esta dinámica económica, los elementos tecnológicos ancestrales de este sistema que aún continúan vigentes y establecer la posibilidad de reincorporarlos en los procesos productivos de las familias que habitan las regiones en las cuales se agudiza la crisis alimentaria es importante y necesario para implementar acciones estratégicas que permitan fortalecer al sector de la población rural inmerso en las dinámicas de la economía campesina.

Conocer las condiciones actuales en las que se desarrollan las familias campesinas de Guatemala, en sus diferentes regiones, permite identificar los cambios experimentados por el sistema de economía campesina, asimismo, sus causas. De esa manera las posibles intervenciones tiendan a fortalecerlas en vez de fragmentarlas.

Tanto el conocimiento de la Economía Campesina como de su dinámica debe sustentar los procesos de implementación de propuestas de desarrollo y estrategias de lucha del movimiento campesino y organizaciones sociales para fortalecer los procesos de las familias campesinas inmersas en este modelo.

Economía familiar campesina

Existen varios conceptos que describen la economía familiar campesina, derivados de distintas corrientes de pensamiento; sin embargo, para efectos de este análisis se puede inferir que, en la

dinámica de la economía campesina, la familia se constituye en una unidad de producción y de consumo, donde la actividad doméstica es inseparable de la actividad productiva. Esta última es emprendida sin contratación de mano de obra externa, aunque eventualmente con empleo de fuerza de trabajo asalariada.

Como parte de su racionalidad económica, esta actividad busca en primer término la satisfacción de las necesidades de consumo familiar; en segundo, reponer las condiciones de trabajo del siguiente ciclo productivo. Sin embargo, existen insumos y mercancías que el campesino necesita y no produce, de manera que se ve en la necesidad de vincularse al mercado mediante la venta de los excedentes de su cosecha, así como la venta de mano de obra, con lo cual completa su ingreso anual (Nájera, 1997).

Aspectos históricos que han determinado características y ubicación geográfica de las familias campesinas en el territorio guatemalteco

Antecedentes históricos y políticos

Para abordar el tema de economía campesina es necesario vincular acontecimientos históricos que han determinado las condiciones en las que han vivido, y viven, las familias campesinas guatemaltecas, partiendo del análisis de hechos históricos vinculados a la cultura maya en la época pre y poshispánica.

La existencia de la civilización maya data aproximadamente de hace 3,500 años (1,500 años antes de Cristo.) Se desarrolla en el área conocida como Mesoamérica (sureste de México, Guatemala, Belice, parte occidental de Honduras y El Salvador.) Al inicio de esta civilización, el hombre mesoamericano practicaba el arte de la agricultura en su forma más elemental, con el cultivo de maíz, frijol y ayote.

La agricultura se constituyó en una actividad importante en el desarrollo del pueblo maya. Gradualmente la fueron transformando, en la medida que también hubo cambios provocadores de avances en diferentes campos de su vida, tales como el mejoramiento de herramientas y de vivienda, incremento de lugares de adoración hasta llegar a construir suntuosos y costosos complejos en las ciudades estado, desarrollo de caminos, etc., lo cual estuvo influenciado por cambios en la organización social, que en general pasó de comunidades agrarias, mayoritariamente igualitarias, a una sociedad dividida en clases.

En los vestigios de las ciudades mayas se han encontrado pruebas de que los pueblos mayas lograron utilizar técnicas avanzadas en agricultura, no solo en los arreglos de las plantas cultivadas (asociación de cultivos como maíz, frijol y calabaza), sino en prácticas de agricultura intensiva como cultivo en terrazas, cultivo en campos elevados o plataformas artificiales de tierra que les permitieron sembrar en tierras bajas inundables; asimismo, construyeron canales

de riego y drenaje, desarrollaron avanzados métodos de agricultura haciendo uso eficiente del suelo y agua; también desarrollaron grandes redes de rutas comerciales.

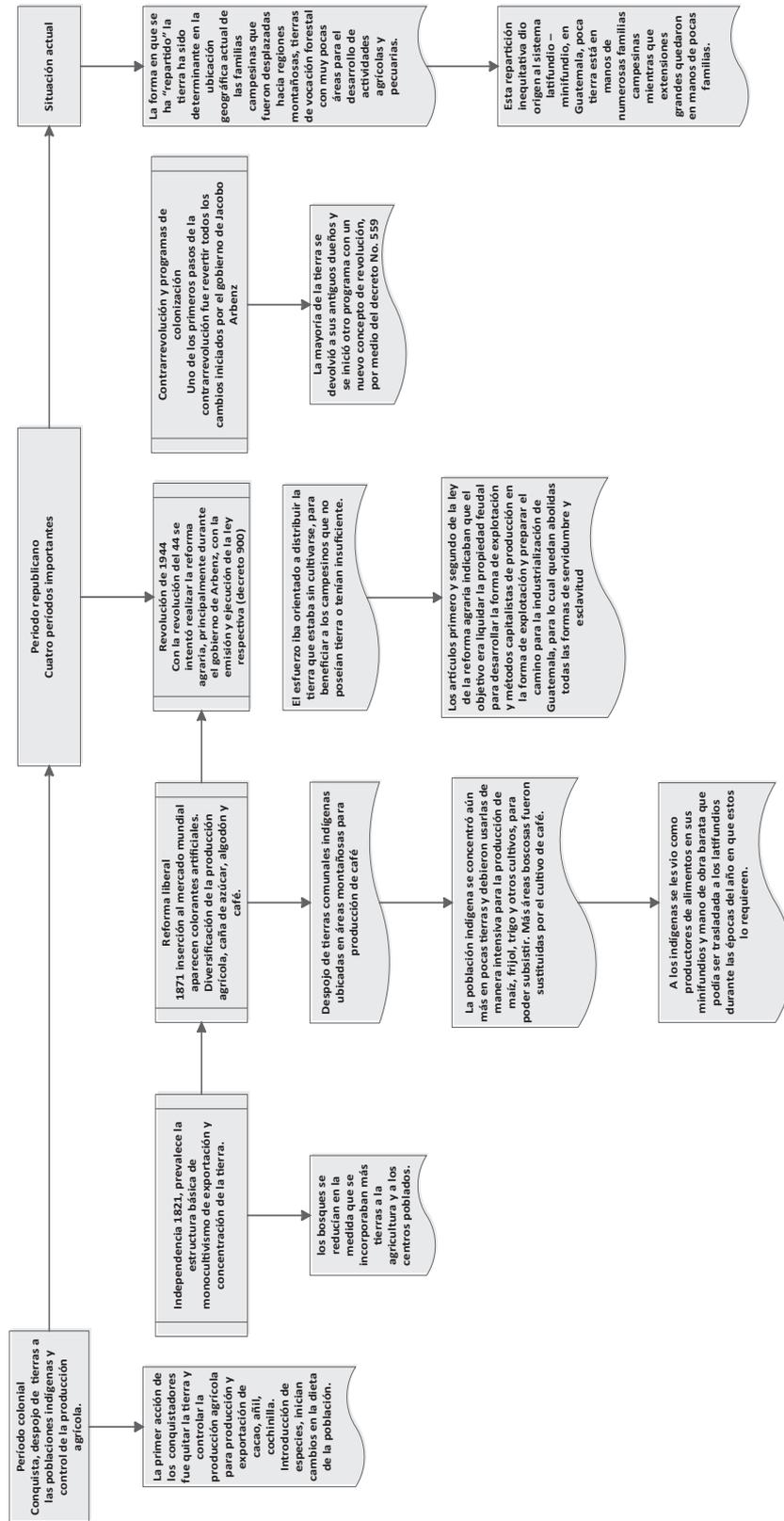
Aunque algunos estudios muestran que, en algún momento, hubo sobreuso de los recursos naturales por parte de los mayas, al momento de la invasión española contaban con una organización social que permitía una relación justa entre seres humanos y naturaleza, no solo con mejores niveles de vida, sino también con mejor relación sociedad-naturaleza.

Los diferentes grupos mayas (huastecos, yucatecos, lacandones, tzotziles, tzendales, chontales y otros en México; k'iche's, itzáes, ch'orti', kaqchikeles, mames, tz'utujiles, ixiles, en Guatemala, así como los encontrados en Honduras y Belice) que si bien no vivían en grandes palacios, sí garantizaban que la mayoría tuviera acceso a los bienes de la humanidad (tierra para cultivar, bosques para recoger leña, cazar, pescar, obtener productos del bosque, etc.) y, de hecho, tenían una relación más armoniosa con la naturaleza.

El pueblo maya desde su cosmovisión construyó una relación dialéctica con la naturaleza, sintiéndose identificados con animales en quienes se veían reflejados. El conocimiento que alcanzaron les permitió comprender la importancia del agua, la lluvia, las plantas, los animales, los truenos etc. Esto tenía relación directa con su tecnología; creían que muchos elementos naturales tenían vida propia y que, por tanto, podían influir positiva o negativamente sobre ellos.

Con la invasión española, en Guatemala se gestó un cambio drástico en la historia de coexistencia entre los mayas con grupos de otras culturas, generó movimientos basados en las relaciones de poder y dominio de unos hacia otros y control en el manejo de los recursos naturales. Estos cambios en la historia están divididos en períodos basados en movimientos sociales y en intereses económicos, siempre dados a favor de los grupos de poder, los cuales se describen a continuación.

Gráfica 13.
Antecedentes históricos



Otros eventos históricos que han afectado el desarrollo de la economía familiar

Al analizar el contexto en el cual se han desarrollado los sistemas de economía familiar campesina, es importante considerar que en Guatemala, como en otros países de Latinoamérica, han ocurrido fenómenos naturales y sociales que han tenido influencia determinante en su desarrollo integral, por lo que es importante poner especial atención en los acontecimientos relevantes relacionados con la historia de estos procesos:

- ⦿ Desplazamientos internos provocados por acaparamiento de tierras desde la conquista y la época colonial, períodos cuando los indígenas fueron despojados y de sus tierras y obligados a desplazarse rumbo a las áreas montañosas del país, hacia tierras de vocación forestal con bajo potencial para el desarrollo de actividades agropecuarias.
- ⦿ Desplazamientos internos como parte de colonización de áreas del país, entre ellas el departamento de Petén; movimientos que se desarrollaron sin planificación, sin acompañamiento, sin programas de desarrollo integral para las actividades productivas, sin planes basados las capacidades de las unidades de uso del territorio. El motivo sigue siendo el acaparamiento de tierras de parte de sectores poderosos del país.
- ⦿ Conflictos armados cargados de represión y violencia que han costado la vida de miles de campesinos y campesinas, que obligaron a las familias a desplazarse a diversas regiones de Guatemala y a países como México, Estados Unidos, entre otros. Esta situación ha afectado el potencial productivo y organizacional en la población campesina.
- ⦿ El surgimiento de propuestas productivas generadas en el marco de la llamada Revolución Verde, las cuales incentivaron la producción de hortalizas, provocando el cambio de sistemas tradicionales policultivistas a sistemas monocultivistas de productos para exportación.

Esta propuesta ofrecía a las familias campesinas mejores beneficios económicos ocultando un detrimento de la seguridad alimentaria de la población, fuerte dependencia de insumos externos en los procesos de producción agrícola, contaminación ambiental e insatisfacción respecto a las expectativas generadas al inicio de la propuesta. Esa contrariedad se relacionó con los niveles de endeudamiento que generó en las familias campesinas, por los altos costos de producción, inestabilidad de los precios de los productos, la oferta de créditos para compra de insumos de parte de las empresas agroexportadoras y expendios de insumos agrícolas, principalmente agroquímicos.

- ⦿ El cambio creó expectativas entre los productores y un fuerte movimiento de intermediarios, así como el surgimiento y crecimiento de empresas comercializadoras de estos productos, algunas con cierta solidez, mientras que otras aparecieron en forma temporal, y en algunos casos, desaparecieron endeudadas con los productores proveedores.

Se consideró dentro de esta estrategia de desarrollo, que los cultivos no tradicionales habrían de fortalecerse, principalmente por pequeños productores, debido a que el cuidado necesario implica el empleo de más mano de obra. Asimismo, los rendimientos

por área eran mayores y los precios que alcanzaron, superiores a los de cultivos de mercado interno.

- ⦿ La desaparición del Sector Público Agrícola tuvo como consecuencia que dejara de hacerse investigación agrícola, de prestarse servicios de capacitación y también de asistencia técnica.
- ⦿ Desastres provocados por fenómenos naturales:
 - El terremoto ocurrido el 4 de febrero de 1,976 afectó a toda la población guatemalteca, en especial la región del altiplano central y occidental. La etapa de reconstrucción demandó esfuerzos de la población, lo que provocó una respuesta positiva motivando procesos de organización comunitaria, principalmente por movimientos de rescate; luego, la reconstrucción de la infraestructura comunitaria, que posteriormente fue afectada durante el proceso de represión.
 - Erupciones volcánicas.
 - Huracanes y tormentas.
- ⦿ Efectos del cambio climático han provocado sequías e inundaciones que se traducen en pérdidas significativas en la producción y vulneran tanto la seguridad alimentaria como la economía familiar campesina. Los fenómenos atmosféricos meteorológicos han adquirido un comportamiento impredecible en los últimos años, con impactos destructivos en la infraestructura, en las actividades agrícolas forestales e hidrobiológicas con efectos sobre toda la población guatemalteca, especialmente a las comunidades campesinas.
- ⦿ Sectores económicamente poderosos que compiten por la tierra para el establecimiento de proyectos de monocultivos como la palma aceitera y la caña de azúcar.
- ⦿ Conflictos a nivel mundial que afectan a la economía familiar, al tener como uno de sus efectos el incremento en los costos de los alimentos y de los insumos agropecuarios.
- ⦿ Falta de alternativas de carácter agroindustrial y el fortalecimiento de mercados locales para el desarrollo de la economía familiar campesina.
- ⦿ Migraciones internas y hacia otros países, como Estados Unidos, soluciones temporales que no son sostenibles.
- ⦿ Enfermedades endémicas y pandémicas como el COVID-19.

Características de la economía familiar campesina

- ⦿ Busca la satisfacción de las necesidades básicas y reponer las condiciones de trabajo para el siguiente ciclo productivo.
- ⦿ Destina la producción principalmente al consumo familiar, situación que demanda mayor diversificación de la producción por unidad de área.
- ⦿ Usa tecnologías ancestrales para el desarrollo de procesos productivos agrícolas pecuarios y forestales.

- ⊙ Trabaja en sistemas tradicionales, en sistemas policultivistas donde se asocian cultivos para consumo familiar, entre ellos: maíz, frijol, papa, arveja, habas, hierbas silvestres comestibles, etc.
- ⊙ La actividad productiva agrícola en este sistema de trabajo se realiza con empleo de mano de obra familiar.
- ⊙ Integra actividades, productivas, artesanales y comerciales.
- ⊙ Los sistemas de producción agropecuaria no dependen del uso de insumos agrícolas externos. La semilla se obtiene por selección de la misma cosecha, se incorporan abonos orgánicos elaborados por los propios agricultores, así que la aplicación de fertilizantes químicos es escasa o nula, y tampoco se utilizan productos químicos para el control de plagas o enfermedades.
- ⊙ Vende los excedentes en los mercados locales.
- ⊙ Vende, eventualmente, jornales a nivel local. Estos por lo regular se relacionan con el trabajo agrícola de otros agricultores de la localidad u otras actividades artesanales, o deconstrucción.
- ⊙ Vende jornales fuera de la región donde se ubica la comunidad, es decir, implica procesos migratorios. Su venta se relaciona con actividades productivas en fincas de la boca costa y/o de la zona costera del sur del país, para realizar actividades como cosecha de café, caña de azúcar, entre otras.

Gráfica 14.

Producción de alimentos para consumo familiar, excedentes, ingresos, empleo y autoempleo



Niveles de desarrollo en la economía familiar campesina

Los niveles de producción en los sistemas de economía familiar campesina, dependen esencialmente de la **disponibilidad de tierras** para la producción agrícola y, de manera directa, esta condición ha generado las siguientes categorías:

Infrasubsistencia: cuando los niveles de producción de alimentos no satisfacen las necesidades de consumo familiar, generan condiciones de inseguridad alimentaria y escasas oportunidades de desarrollo económico. Esta condición está asociada a la carencia de tierras en sus diferentes formas de posesión. En esta situación se corre el riesgo del abandono del sistema de economía familiar por la venta permanente de mano de obra y migración interna hacia los centros urbanos o a otros países, como Estados Unidos.

Subsistencia: cuando los niveles de producción de alimentos satisfacen las necesidades de consumo familiar, pero no generan excedentes. Esta condición limita el desarrollo económico de las familias, al carecer de condiciones para vincularse a los mercados locales y generar ingresos económicos. Se asocia con la falta de oportunidades de Desarrollo Rural Integral. En estas condiciones, los sistemas subsisten debido a que se alterna, de manera complementaria, la producción de alimentos con la venta de mano de obra a nivel local y el desarrollo de otras actividades productivas. En estos sistemas existe disponibilidad de tierras con unidades de área suficientes.

Excedentario: cuando las familias cuentan con sistemas de producción agrícola en los que se producen alimentos diversos suficientes para satisfacer las necesidades de consumo familiar, generar excedentes de producción que las vinculan a los mercados locales, y obtener ingresos económicos que les permiten contar con un nivel adquisitivo para acceder a otros productos, servicios y tecnologías disponibles en el mercado; lo cual redundaría en mejores condiciones de vida familiar y comunitaria.

En este nivel, la actividad agropecuaria es la más importante, pues genera potencial para la producción de materias primas significativas, así como el desarrollo de procesos agroindustriales a nivel local; sin embargo, la falta de mercados justos estables, oportunidades de contar con servicios de asistencia técnica y capacitación y de programas integrales de desarrollo, limitan el aprovechamiento de este potencial y queda reducido a proceso de comercialización de materias primas y productos sin procesamiento, con la intervención de intermediarios, abastecedores de empresas industriales o agroexportadoras.

En los sistemas referidos existe disponibilidad de tierras con unidades de área suficientes.

La tierra como un recurso elemental en el desarrollo de la economía familiar campesina es limitada, sobre todo en los dos primeros niveles, donde se encuentra la mayoría de la población campesina. La posesión de la tierra también es un tema al que se le debe poner atención, en función de que existe un importante sector de la población campesina que es posesionaria de tierras nacionales que aún se encuentran en proceso de regularización para alcanzar la certeza jurídica de la tenencia de la tierra. Este aspecto puede verse también como una oportunidad para abordar dichos procesos de manera integral, con el propósito de incorporar procesos de asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo productivo.

Aun cuando los procesos productivos en la dinámica de la economía familiar campesina son integrales y buscan minimizar el daño al entorno natural, la necesidad obliga a las familias a ocupar tierras de vocación forestal con propósitos agrícolas para producción de alimentos, cuyas áreas no ofrecen condiciones para el desarrollo de cultivos anuales como maíz o frijol. Sin embargo, la deforestación de áreas de captación de agua y protección de la vida silvestre generan daños irreversibles a nivel local, los que trascienden a otras regiones del país como consecuencia de la erosión y degradación de los suelos, el arrastre de toneladas de suelo azolva los cauces de los ríos provocando inundaciones en las regiones bajas del territorio, vulnerando a las poblaciones humanas y provocando desastres que generan pérdidas en la agricultura, la ganadería y otras actividades productivas, fenómenos que son cada vez más frecuentes e impredecibles.

Es fundamental conocer esta dinámica cada vez más frecuente, impredecible e incontrolable, con altos costos de recuperación y alta vulnerabilidad en la seguridad alimentaria por la pérdida de áreas destinadas a la producción de alimentos, con la consiguiente pérdida de empleos, pobreza y hambre.

Ante tales escenarios, no debe perderse de vista que las familias campesinas se han establecido en regiones del país cuyos suelos son de vocación forestal, áreas donde la agricultura convencional tiene un impacto negativo en los suelos, degrada y ocasiona pérdida de otros recursos dependientes del suelo, como los bosques, el agua y la fauna silvestre.

El apoyo a la población campesina que vive en estas regiones puede enfocarse en fortalecer los sistemas de economía campesina para el desarrollo de sistemas integrales diversificados de producción, sistemas agroforestales, sistemas silvopastoriles y de manejo forestal integral. Dichos sistemas de manejo garantizan su sostenibilidad y a la vez generan un impacto ambiental positivo en los recursos a nivel local, regional y global.

Estos sistemas deben verse como una alternativa para contrarrestar los efectos del cambio climático, los cuales deben ser considerados como sujetos de generación de servicios ambientales que deben ser identificados e incentivados por el beneficio que generan a nivel global. También deben formar parte de una estrategia mundial que debe ser valorada desde varios puntos de vista, incluyendo el justo reconocimiento a través de pago de servicios ambientales de los que depende la vida en el planeta y con un alto merecimiento de un valor económico justo.

Esta visión debe formar parte de las acciones orientadas a fortalecer el Desarrollo Rural Integral del país.

Situación actual de las familias campesinas y su economía familiar

Todos los elementos mencionados anteriormente, de una u otra manera han afectado y vulnerado el desarrollo integral de las familias campesinas, han desmotivado el desarrollo de procesos de organización, se mantienen limitadas las oportunidades de mercado para los productos agropecuarios forestales e hidrobiológicos generados por este sector, y de igual manera, las oportunidades en el ámbito educativo, y, en consecuencia, las oportunidades laborales para las nuevas generaciones.

El problema es grave; sin embargo, no se ha visibilizado en toda su dimensión debido a que, de alguna manera, las agroempresas generan empleos para alguna parte de la población, se continua la dinámica de migrar internamente hacia otras fincas del país y de áreas fronterizas con países vecinos, durante las épocas específicas del año, (en especial durante las temporadas de cosecha de café y otros productos). No obstante, la migración hacia otros países, principalmente Estados Unidos, se ha convertido en una válvula de escape capaz de liberar al país de la presión social que existiría con toda la población desempleada y sin oportunidades.

La migración se ha convertido “en una oportunidad” para las generaciones jóvenes, incluyendo menores de edad, quienes asumiendo todos los riesgos que esta acción implica durante la travesía, salen en búsqueda de una oportunidad de desarrollo económico para salir de la pobreza y ayudar a las familias que se quedan en su comunidad, a través de del envío de remesas, las cuales, tienden a ir en aumento.

En la actualidad, las remesas se han constituido en una importante fuente de ingresos con una contribución significativa en el crecimiento económico de Guatemala.

La contribución que los migrantes hacen en el desarrollo económico de los países receptores, tal el caso de Estado Unidos y otros, es destacada. De igual modo, el ingreso de remesas para los países de origen está teniendo un impacto fundamental en la economía.

La manera de evitar que la juventud migre hacia otros países debe enfocarse en la implementación de acciones estratégicas que permitan generar oportunidades de desarrollo en Guatemala, a través del acceso a los elementos básicos como educación, formación y generación de fuentes de empleo, por medio de la inversión que necesita hacer el Estado en componentes esenciales: infraestructura social y productiva, generación de condiciones eficientes para el desarrollo a través de la descentralización de procesos industriales y agroindustriales que generen elementos complementarios al desarrollo de la economía campesina para fortalecer su dinámica económica a través de la creación de empleo, autoempleo y mercados para los productos de origen campesino.

Enfoque estratégico para el desarrollo de la economía familiar campesina

Es importante reconocer que las características particulares de los sistemas de economía familiar campesina han permitido la sobrevivencia de gran parte de esa población de manera independiente y aislada de las propuestas de desarrollo, ya sea en condiciones de subsistencia o de excedentariadad. Por tanto, entender y fortalecer sus componentes y características es fundamental cuando se formulan y emprenden propuestas de intervención y apoyo, para que las acciones por desarrollarse puedan acoplarse con una efectiva y positiva incidencia.

Cualquier intervención de apoyo para el desarrollo tecnológico con la finalidad de fortalecer procesos productivos debe partir del rescate de tecnologías ancestrales propias de estos sistemas de producción.

Es justo reconocer que en el país se han desarrollado esfuerzos y acciones importantes para fortalecer dinámicas y prácticas relacionadas con la economía familiar campesina por medio de la implementación de programas y proyectos, los cuales involucran esfuerzos de entidades no gubernamentales, por lo que es fundamental partir del conocimiento de los resultados de estas experiencias para dimensionar y valorar los alcances y limitaciones que faciliten el rescate de lecciones aprendidas.

Uno de los aspectos que se impacta positivamente mediante el apoyo a la economía familiar campesina es la seguridad alimentaria, en función de que las actividades agrícolas y pecuarias se enfocan en la producción destinada principalmente al consumo familiar. Los ingresos familiares también reciben impacto positivo a través de la generación de excedentes de producción, mediante los cuales pueden vincularse a los mercados locales para fortalecer la disponibilidad y acceso a alimentos de origen agropecuario para las poblaciones ubicada en las áreas urbanas.

Las acciones de apoyo a la economía familiar campesina deben tener un enfoque de derecho mediante la generación de condiciones para satisfacción de las necesidades básicas y de oportunidades de desarrollo de una vida digna, mediante condiciones necesarias para el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Los sistemas de producción enmarcados en la dinámica de la economía familiar campesina pueden acoplarse al desarrollo de procesos de producción comercial, a través de la integración de tecnologías tradicionales, buenas prácticas agrícolas orientadas al desarrollo de unidades productivas resilientes, integrales, diversificadas. Por medio de un adecuado análisis es posible acoplar de manera complementaria procesos de desarrollo empresarial para la producción, la agroindustria y la comercialización de productos agrícolas, pecuarios, agroforestales, hidrobiológicos, artesanales, ecoturísticos, entre otros, poniendo especial atención en el potencial existente con relación a la generación y eventual venta de servicios ambientales (captura de carbono, generación de oxígeno, captación y protección del agua y biodiversidad).

Como punto de partida para lograr lo mencionado en el párrafo anterior, las acciones de apoyo a la población rural campesina deben centrarse en el fortalecimiento del sistema educativo, acceso a servicios de salud, oportunidades de formación y desarrollo de infraestructura para disponibilidad de servicios básicos y generación de oportunidades con alternativas de desarrollo destinadas a las futuras generaciones.

CONCLUSIONES

1. La economía familiar campesina posee una dinámica muy particular en la que las actividades productivas giran en torno a la actividad agropecuaria de manera integral, alternando con otras actividades artesanales, comerciales y el trabajo familiar. El fin primordial es la satisfacción de las necesidades de consumo y la producción de insumos para el ciclo productivo siguiente, basado en la producción integral, diversificada con poca o nula dependencia de insumos externos y su vinculación al mercado a través de la comercialización de excedentes y eventual venta de mano de obra.

2. Los sistemas de producción en la economía familiar campesina están fundamentados en tecnologías ancestrales basadas en el respeto a la naturaleza.
3. Las familias campesinas han sido desplazadas a lo largo de la historia y relegadas a regiones del país donde predominan tierras de vocación forestal con suelos degradados por los procesos de deforestación.
4. El apoyo a la economía campesina puede visualizarse como una alternativa viable para el desarrollo rural integral con impactos importantes en la seguridad alimentaria, la economía y el ambiente a nivel comunitario, local, regional y mundial.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario profundizar en el análisis de las características de la economía familiar campesina, con el propósito de rescatar elementos importantes como tecnologías ancestrales que puedan complementarse con nuevas prácticas y tecnologías para la búsqueda de la resiliencia y sostenibilidad de los procesos productivos que actualmente existen como alternativas para el desarrollo socioeconómico de las familias campesinas del país, garantizando de esta manera la producción para el consumo y la generación de excedentes que les permitan vincularse a los mercados para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la economía campesina.
2. El desarrollo de las economías campesinas debe enfocarse en la implementación de acciones estratégicas que permitan generar oportunidades de desarrollo en el país, a través del acceso a elementos básicos como educación, formación y generación de fuentes de empleo, a través de la inversión estatal en componentes esenciales, infraestructura social y productiva, generación de condiciones eficientes para el desarrollo a través de la descentralización de procesos industriales y agroindustriales generadores de elementos complementarios al desarrollo de la economía campesina, que fortalezcan su dinámica económica a través de la creación de empleo, autoempleo y mercados para los productos de origen campesino.
3. Se requiere identificar el potencial que existe con relación a la generación de bienes y servicios ambientales, en las áreas donde se ubican las familias campesinas, para ofrecer alternativas fortalecedoras de su economía y contribuyan de manera destacada a contrarrestar los efectos del cambio climático, de tal modo que este sector de la población campesina pueda ser considerado como generador de servicios ambientales, mismos que deben ser incentivados por el beneficio generado a nivel global y porque de ellos depende la vida en el planeta, de ahí que merecen el reconocimiento mediante un justo valor económico.

REFERENCIAS

- Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala –AVANCSO–. (1998). *La economía de Guatemala ante el ajuste estructural a comienzo de los '90*. Texto para el Debate No.13.
- AVANCSO. (1994). *Impacto ecológico de los cultivos hortícolas no tradicionales en el altiplano de Guatemala: efecto sobre plagas, organismos benéficos suelo*. Texto para el Debate No. 5.
- AVANCSO. (1994). *Apostando al futuro con los cultivos no tradicionales de exportación, riesgos y oportunidades en la producción de hortalizas, en Patzún, Chimaltenango*. Textos para el Debate No. 4.
- AVANCSO. (1993). *Agricultura y campesinado en Guatemala*. Texto para el Debate No. 1.
- Castañeda Salguero, C. A. (1991). *Interacción naturaleza y sociedad guatemalteca*. Editorial Universitaria.
- Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica –CIDECA–. (1999). *Globalización y libre comercio*. Seminario de Relaciones Económicas México-Centroamérica. Memorias. Magna Terra.
- CIDECA. (1998). *Estudio de base y caracterización de la tierra de Chinajá, Chisec, Alta Verapaz*. Magna Terra.
- Formas de agricultura y características de la agricultura alternativa. (1991). Taller Nacional de Agricultura Orgánica: Definición, retos y perspectiva, Chimaltenango, Guatemala.
- Instituto Nacional de Bosques –INAB– (2000). *Manual para la clasificación de tierras por capacidad de uso. Guatemala*.
- Instituto Nacional de Estadística –INE–. (2003). *Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios*.
- INE. (2003). *IV Censo nacional agropecuario. Guatemala. Tomo 2*.
- Nájera Caal, M.A. (1997). *La economía campesina y las estrategias productivas*.

A black and white photograph of a woman with long dark hair, wearing a patterned blouse, leaning over a greenhouse filled with plants. The background shows the structure of the greenhouse. At the bottom of the page, there are 3D rendered financial symbols including a globe, a bar chart with an upward arrow, a line graph, and various currency symbols like the Euro (€), Dollar (\$), and Yen (¥).

DIRECTRIZ 12

RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES

Ricardo Zepeda Gaitán

Se alienta a los entes regionales y locales a asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.

Los Estados deberían garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, en particular en la esfera de la seguridad alimentaria. Se alienta a los Estados a promover gastos y programas sociales básicos, en particular los que afectan a los segmentos pobres y vulnerables de la sociedad, y a protegerlos de las reducciones presupuestarias, y a aumentar al mismo tiempo la calidad y eficacia de los gastos sociales. Los Estados deberían esforzarse para garantizar que los recortes presupuestarios no afecten negativamente al acceso a una alimentación adecuada de los sectores más pobres de la sociedad.

Se alienta a los Estados a establecer un entorno jurídico y económico propicio con vistas a promover y movilizar el ahorro interno y a atraer recursos externos para inversiones productivas, así como a buscar nuevas fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, a nivel nacional e internacional, para los programas sociales.

Se invita a los Estados a tomar medidas apropiadas y sugerir estrategias para contribuir a concienciar a las familias de los emigrantes con objeto de promover el uso eficiente de las remesas por ellos enviadas para realizar inversiones a fin de mejorar sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria de sus familias.

Normas presupuestales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN–

El presupuesto para la SAN en Guatemala cuenta con un marco jurídico y político a través de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN numeral 10.8) y Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley SINASAN, Arts. 37 al 41); para asegurar que, todas las entidades que conforman el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN–, identifiquen, gestionen, negocien y asignen *recursos financieros, de distintas fuentes, para la ejecución del Plan Estratégico de SAN.*

El CONASAN, ente rector de la SAN, es el *responsable de impulsar las acciones que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país* (Ley SINASAN, Art. 12). Se encuentra integrado por 9 ministerios, 3 secretarías, sector empresarial y sector social. Es presidido por la Vicepresidencia de la República, y cuenta con espacio para la participación circunstancial del Congreso de la República y la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM–.

Cuadro 12.

Integración del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN–, en Guatemala

CONASAN		
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA–, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS–, Ministerio de Economía –MINECO–, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda –MICIVI–, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN–, Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN–, Ministerio de Trabajo –MINTRAB–, Ministerio de Educación –MINEDUC–, Ministerio de Desarrollo Social –MIDES–		Vicepresidencia de la República Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN–
Sector Empresarial, Sector Social	Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM– Congreso de la República	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP– Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente –SOSEP–

Fuente: datos de la Ley SINASAN

Con base en el ciclo de planificación presupuestaria del Estado de Guatemala, todas las instituciones que conforman el sector público deben planificar los recursos necesarios para la prestación de servicios a la población, a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado; proceso que se rige por la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Legislativo 101-97). A su vez, las entidades que además se encuentran vinculadas al CONASAN, deberán contemplar *en la planificación de su presupuesto ordinario, la asignación de recursos para la ejecución de*

programas, proyectos y actividades que operativicen la política,¹⁰⁶ con sus respectivos planes (Ley SINASAN, Art. 37), de acuerdo a sus responsabilidades o corresponsabilidades institucionales y/o sectoriales, en función del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PESAN–. Este ciclo de planificación presupuestaria en SAN se lleva a cabo desde la vigencia del Decreto Ley 32-2005 (Ley SINASAN), y cuenta con niveles estratégico y operativo.

El nivel estratégico está representado por el PESAN, que fue concebido por la PNSAN como un instrumento de política pública *de alcance nacional, a través del cual se coordinarán las acciones de las diferentes instituciones* (p.12). Este ha sido definido como *“la orientación de las acciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, priorizando objetivos y líneas estratégicas, así como acciones programáticas, con el fin último de superar los problemas de malnutrición en el país, fundamentado principalmente en la Política y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CONASAN, 2015).

La formulación, actualización, ejecución, seguimiento y evaluación, así como la coordinación operativa e interministerial del PESAN, están a cargo de la SESAN. También le corresponde apoyar a las instituciones del SINASAN en la gestión de los recursos financieros necesarios para la implementación de lo planificado (Arts. 20 y 22, Ley SINASAN). Su aprobación se da en el seno del CONASAN, y también se considera regente en los ámbitos comunitario, municipal y departamental, a través de Comisiones de SAN, de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Ley SINASAN, Art. 34).

Su temporalidad fue definida en períodos de 5 años, y desde la aprobación de la Ley del SINASAN, se ha contado con 3 documentos de PESAN, incluyendo el actual PESAN 2016-2020, que aún se considera vigente (CONASAN, 2015). De acuerdo con la SESAN, el PESAN actual también busca alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo Nuestra Guatemala K’atun 2032 e igualmente *está orientado a avanzar en los procesos de disminución de la desnutrición crónica, de deficiencias de micronutrientes y la reducción del sobrepeso y obesidad, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos Maya, Xinka, Garífuna y Mestizo, grupos poblacionales residentes del área rural y mujeres en edad fértil* (Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, s.f., párr. 1).

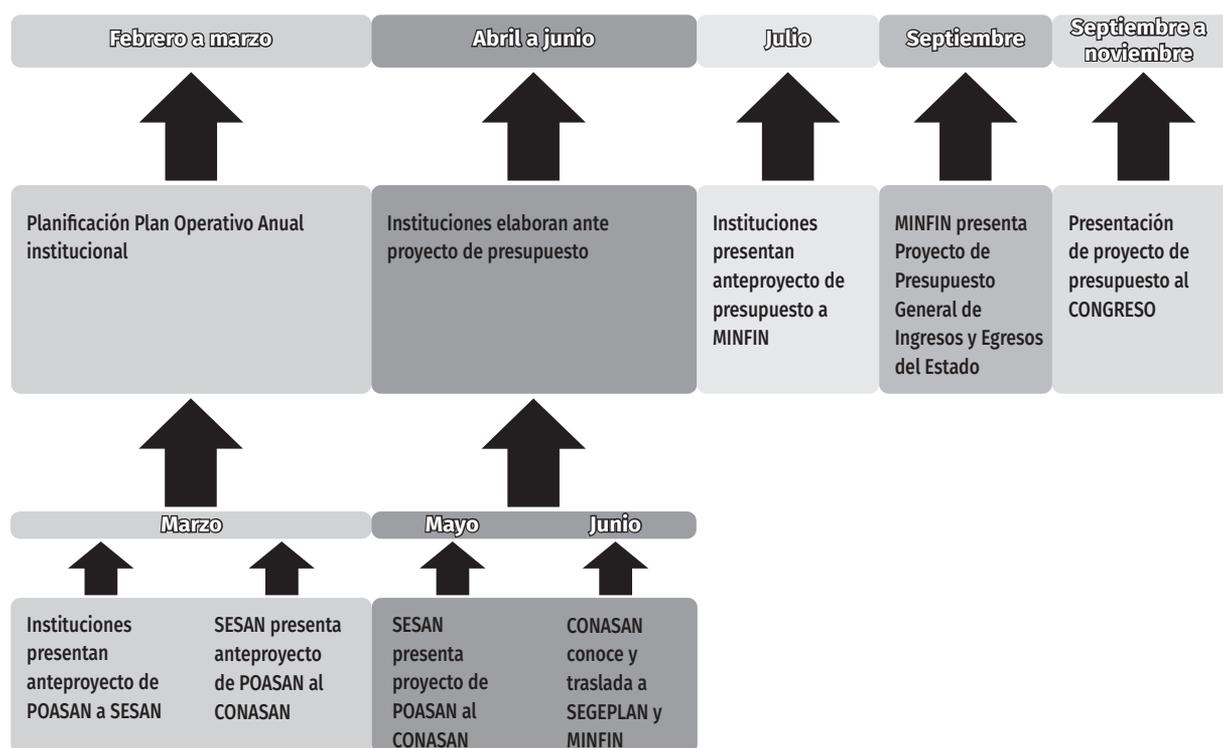
Paralelo al PESAN, desde la promulgación de la Ley del SINASAN, los gobiernos en Guatemala han generado estrategias de SAN y/o reducción de la desnutrición crónica, con temporalidad de cuatro años. Estas se basan en la duración del mandato de un período presidencial y definen líneas de trabajo para abordar la problemática alimentario-nutricional según la priorización llevada a cabo por la administración gubernamental en el poder. Aunque no ha sido esta la premisa en las estrategias, deberían tener coherencia con el PESAN, la PNSAN y la Ley del SINASAN, o con la evidencia documentada y análisis causales de los principales problemas nutricionales persistentes en la población. Actualmente está en vigencia la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición, como estrategia de la administración gubernamental 2020-2024, que, aunque cuenta con coherencia en su enfoque técnico-conceptual, este no se refleja en las intervenciones y recursos destinados, pues la mayor proporción se asigna a la inversión de causas inmediatas y subyacentes, mas no a las estructurales de la desnutrición crónica en Guatemala.

106 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN–.

El nivel operativo, lo constituye el Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional –POASAN–, definido por la SESAN como *un instrumento del SINASAN, a través del cual las instituciones responsables de la entrega de bienes y servicios a la población programan de forma anual los productos y subproductos de acuerdo a la naturaleza, mandato legal y rol que le corresponde a cada una, para garantizar y promover la seguridad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable de los diferentes ámbitos territoriales del país* (s.f., párr.3).

La SESAN, además, se constituye en asesora técnica y coordinadora de la elaboración del POASAN por todas las instituciones que conforman el SINASAN, con base en la PNSAN y PESAN vigente. A su vez, el POASAN, deberá estar integrado en los Planes Operativos Anuales –POA– y Multianuales –POM– de las instituciones y regido por las mismas especificaciones metodológicas que la Dirección Técnica del Presupuesto –DTP– del Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN–, y la Dirección de Programación Sectorial y Territorial de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, establecen para el ciclo de planificación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Gráfica 15.
Proceso para la planificación presupuestaria en SAN, en Guatemala



Fuente: datos de Ley SINASAN y MINFIN

El POASAN institucional, además, debe contener los lineamientos técnicos generados por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SESAN– para que, de acuerdo con ellos se dé respuesta a las necesidades alimentario-nutricionales de la población; así como a lo priorizado en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PESAN–. Cuando la propuesta de POASAN por entidad; a criterio de la SESAN, contiene todos los elementos considerados en los lineamientos, es presentado ante el CONASAN para que, dentro de su ámbito, se analice, discuta y/o modifique de acuerdo a los *principios rectores y estrategias de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (Reglamento de Ley SINASAN, Acuerdo Gubernativo 75-2006 y sus reformas; Acuerdo Gubernativo 100-2008, Arts. 4-5).

Posteriormente, con la verificación de la SESAN de la incorporación de lo establecido por el CONASAN en dichos anteproyectos, se presenta transformado en proyecto de POASAN, para su estudio y consideración. De ser aprobado, se convierte en el proyecto presupuestario en SAN, que es trasladado al MINFIN para su integración y vinculación al anteproyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, en donde podrá sufrir otras modificaciones (Reglamento de Ley SINASAN, Acuerdo Gubernativo 75-2006 y sus reformas; Acuerdo Gubernativo 100-2008, Art.5).

Con base en el Artículo 22 de la Ley SINASAN, la SESAN, genera y reporta la información de la ejecución física y financiera de todas las entidades con acciones vinculadas en materia de SAN, que contiene información desagregada a nivel institucional hasta las actividades presupuestarias. Está disponible por entidad a partir del año 2013 al 2019. A partir del 2020, ya se incluye la ejecución por entidad, programas, subprogramas y actividades presupuestarias, sin desagregación de la inversión a nivel geográfico, por género, por grupos de edad, o pueblos.

Además de esta herramienta informática para la rendición de cuentas de los recursos financieros en SAN, se suma la garantía de la obligatoriedad en la transparencia y la provisión de todo dato a la población, a través del Decreto 57-2008, Ley de acceso a la información pública.

En conjunto con la educación y la salud, la Seguridad Alimentaria y Nutricional es uno de los seis temas¹⁰⁷ del plan de acción 2021-2023 de *Gobierno abierto en Guatemala, cuyo eje es la Transparencia en la gestión pública y presupuesto del Estado*. Con base los principios de transparencia, participación ciudadana, colaboración, innovación tecnológica y otros, dicho plan establece la *promoción e implementación de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición*; a través de la publicación de datos abiertos, funcionamiento del Comité Técnico de Enlace Interinstitucional –CTI–, y procesos de capacitación virtuales en el marco de la gobernanza en SAN, PNSAN y Gran Cruzada (Gobierno de Guatemala, 2020). Con lo anterior se identifica que la normatividad para la planificación y priorización de recursos financieros en SAN está disponible; así como los mecanismos y herramientas para la asignación y ejecución; y las garantías para la transparencia y rendición de cuentas.

107 Gobierno digital y modernización de la gestión pública; educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional; medio ambiente, cambio climático; migración y reducción de la pobreza; inclusión social y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y gestión y seguimiento de iniciativas, tratados y convenios internacionales en materia de transparencia, anticorrupción y rendición de cuentas.

Si bien se considera una estructura jurídico-normativa e institucional robusta en SAN, los avances en la problemática alimentario-nutricional en Guatemala son reducidos y no se observa vinculación con los desempeños institucionales. La sociedad guatemalteca se caracteriza por las amplias brechas en el acceso económico a los alimentos entre sus capas sociales; las limitadas e hiperfocalizadas medidas de protección social para la población en condición de pobreza y pobreza extrema; contradictorias acciones para el Desarrollo Rural Integral, así como baja cobertura de servicios básicos de agua y saneamiento. Estos factores dan como resultado que, desde el período 2014-2016 al 2019-2021, en la población se haya incrementado la prevalencia de Inseguridad Alimentaria y Nutricional – INSAN– moderada, de 16.1 % a 20.7 %, y la INSAN severa de 42.7 % a 55.9 % (FAO, 2022), con su más grave manifestación en el 46.5 % de prevalencia de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años.

Es fundamental tomar en cuenta que en estas valoraciones no se incluyen los posibles cambios en los indicadores que se vieron afectados por los impactos socioeconómicos de la pandemia COVID-19; y, sin embargo, el Gobierno de Alejandro Giammattei no ha evidenciado interés en actualizar.

Presupuesto en SAN

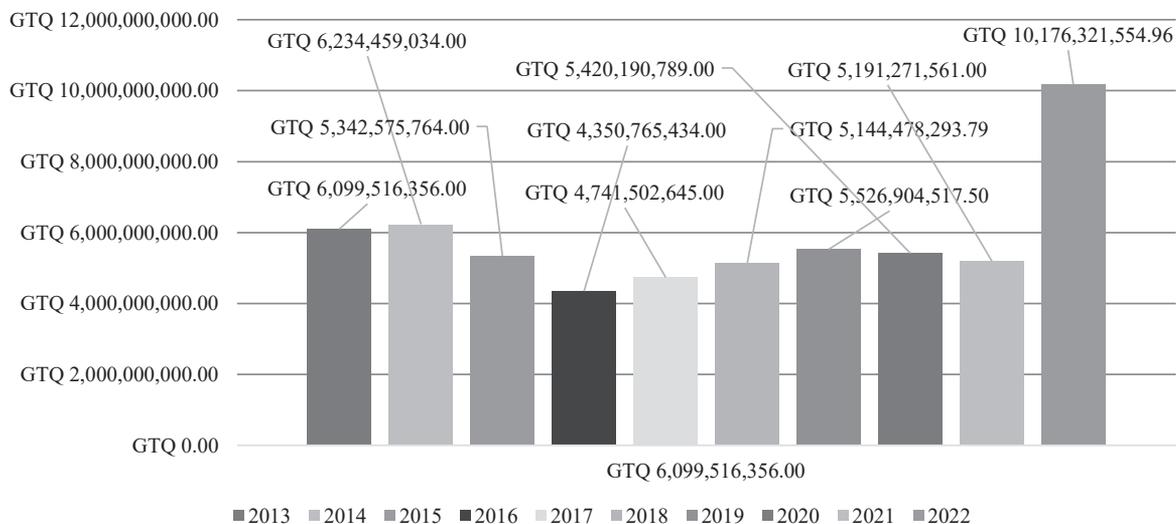
Para garantizar la disponibilidad de recursos para las actividades, planes y proyectos de SAN, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado deberá asignar al menos 0.5 % del mismo, *específicamente para programas y proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población en pobreza y pobreza extrema, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Número 32-2001 (Ley SINASAN, Art. 38).*

Desde el 2013 la asignación presupuestaria ha sido creciente; pasó de Q 6,099,516,356.00 a Q10,122,770,834.46, que representan Q4,023,254,478.46 más que en el período inicial. El monto asignado en la actualidad prácticamente duplica el presupuesto de los últimos cinco años, que no habían presentado tal crecimiento, pues permanecía en el rango de los 4 a 5 mil millones de quetzales. Aunque, como se indicó, no se identifica un esfuerzo por actualizar los datos sobre los posibles impactos positivos de estos cambios presupuestarios. En tal sentido, se hace necesario realizar un análisis sobre cambios cuantitativos y respecto a la pertinencia de las iniciativas implementadas, que priorizan acciones reactivas ante crisis alimentarias y no logran fortalecer el entorno favorable a la alimentación de la población. Los ingresos de la población más vulnerable se mantienen estancados y no han logrado mantener un equilibrio frente al alto costo de los alimentos, lo que garantiza que haya más población en situación de vulnerabilidad a la INSAN.

En términos de porcentaje del presupuesto general de ingresos y egresos del estado, que para el 2022 fue aprobado en Q196,229,467,000.00, el compromiso financiero para la SAN representaría un aproximado de 9.53 %. De acuerdo con estimaciones del Instituto Centroamericano de

Estudios Fiscales –ICEFI–¹⁰⁸, esto podría representar no más del 1.6 % del Producto Interno Bruto – PIB– (ICEFI, 2022).

Gráfica 16.
Presupuesto en SAN de Guatemala, por año, 2013 a 2022



Fuente: datos de <https://portal.siinsan.gob.gt/planificacion/> al 31 de diciembre del 2022

Ahora bien, no solamente no se logra reducir el número de población en INSAN, sino que esta continúa en crecimiento a pesar de que en términos absolutos la inversión total para la SAN ha mostrado estabilidad y hasta un crecimiento marcado; sumado a que todas las entidades vinculadas en las áreas de desarrollo que condicionan la situación alimentario-nutricional cuentan con recursos disponibles.

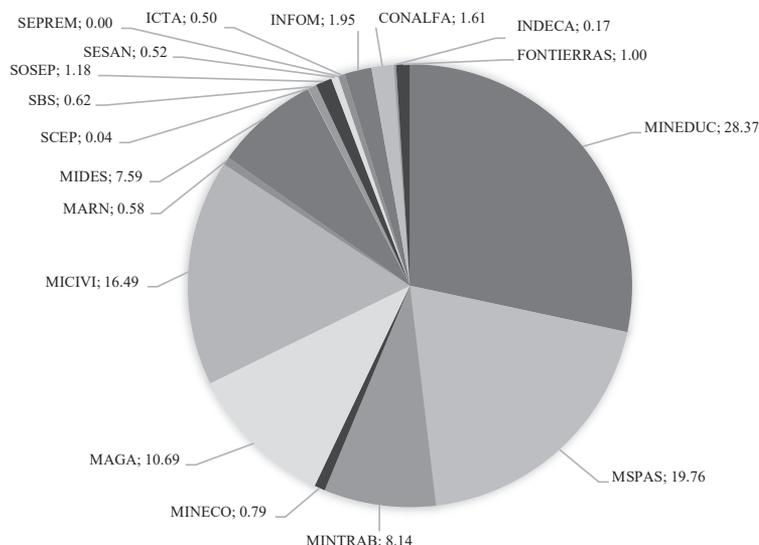
Cuando el análisis se concentra en el destino del gasto vinculado a la SAN en Guatemala, el enfoque para la priorización de dicha inversión hace posible inferir los escasos alcances que la implementación de acciones ha logrado.

La estructura presupuestaria vigente en SAN para el 2022 se encuentra vinculada a 17 instituciones centralizadas y descentralizadas, a través de 122 actividades presupuestarias, con una asignación de Q10,176,321,554.96. De ellas, el 48.13 % del presupuesto le corresponde al Ministerio de Educación (28.37 %, MINEDUC), y al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (19.76 %, MSPAS). Seguido de un 27.18 % del total correspondiente al Ministerio de Comunicaciones, infraestructura y vivienda (16.49 %, MICIVI), y al Ministerio de Agricultura,

108 Con base en una estimación de Q11,637.6 millones de presupuesto en SAN, pues incluyen las actividades vinculadas al POASAN y otros rubros que a su criterio "se vinculan al derecho complementario al agua, expresado en el marco normativo nacional y específicamente en la estrategia Gran Cruzada Nacional por la Nutrición", que no se integran dentro del POASAN.

Ganadería y Alimentación (10.69 %, MAGA), para una sumatoria de 75.31 % del presupuesto para estas cuatro entidades que se encuentran entre las rectoras de acuerdo con las responsabilidades y corresponsabilidades institucionales establecidas en la Ley del SINASAN (Arts. del 28 al 34).

Gráfica 17.
Presupuesto en SAN de Guatemala por entidad, año 2022



Fuente: datos de <https://portal.siinsan.gob.gt/ejecucion-presupuestaria/> al 31 de diciembre del 2022

Además de estas, el Ministerio de Economía (0.79 %, MINECO) y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (8.14 %, MINTRAB) también cuentan con corresponsabilidades específicas en atención y prevención de la inseguridad alimentaria y nutricional, ambas suman 8.93 % del total del presupuesto.

El Ministerio de Finanzas Públicas no es reportado en los registros históricos de POASAN, ni los ciclos presupuestarios recientes. Se asume que no lo hace por no proveer bienes o servicios directos a la población en materia de SAN, pues funge más como un asesor técnico en la planificación física y financiera, así como en la ejecución, seguimiento y evaluación de los recursos.

Esta estructura, en la priorización de la asignación presupuestaria, es algo que ha persistido desde el 2013 a la fecha, independientemente del menor o mayor techo presupuestario que haya sido aprobado.

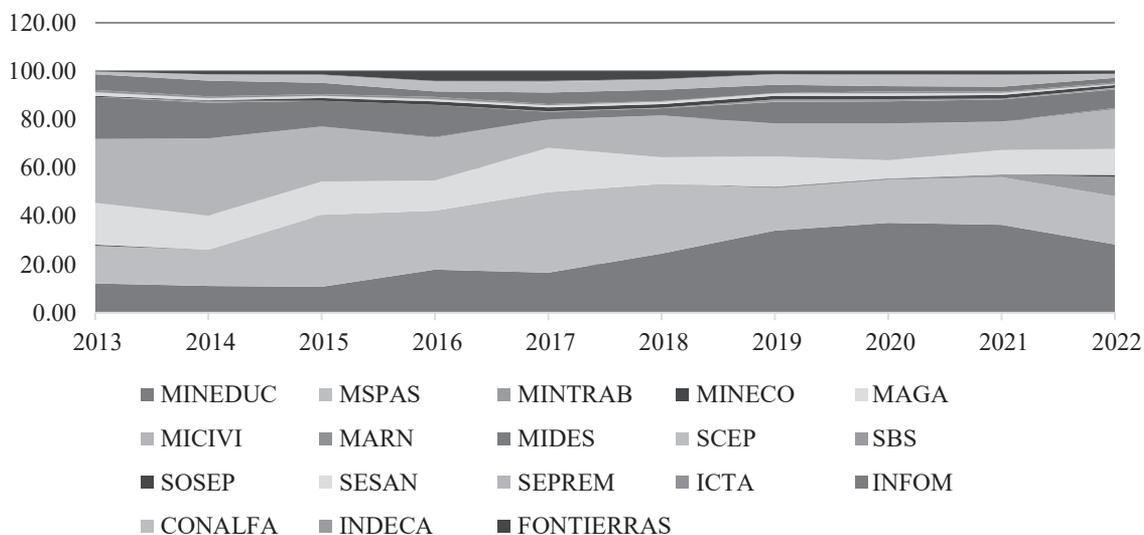
En la gráfica anterior,¹⁰⁹ es posible notar que a lo largo de estos últimos 9 años, MINEDUC, MSPAS, MAGA y MICIVI, han concentrado la disponibilidad de recursos financieros como porcentaje del total por año.

Como se resume en el próximo cuadro, el promedio de la ejecución total se reportó en 95.12 % al finalizar el 2022. Hasta el 31 de diciembre del mismo año, el promedio de ejecución de los ministerios fue de 95.63 %, con el MINECO y el MICIVI menor al 90 %. El MINEDUC y el MAGA superaron el

109 Presupuesto en SAN de Guatemala por entidad, año 2022.

95 %, mientras que el MSPAS se mantuvo por debajo de ese rango. En el caso del MINEDUC, se entiende que la refacción escolar representa el gasto tan alto de la entidad, pero se considera necesario evaluar el impacto de este programa sobre la SAN familiar y la desnutrición crónica; además, que no logra crecer más allá de los Q5 por niño.

Gráfica 18.
Presupuesto en SAN de Guatemala, por entidad, años 2013 a 2022



Fuente: datos de <https://portal.siinsan.gob.gt/ejecucion-presupuestaria/>

Cuadro 13.
Ejecución presupuestaria en SAN en Guatemala, año 2022

Instituciones	POASAN 2022			
	Asignado	Vigente	Ejecutado	% ejecución
Ministerios	8,963,463,115.00	9,403,204,241.96	8,991,963,647.75	95.63 %
1 MINEDUC	2,975,376,587.00	2,886,533,189.00	2,882,202,023.41	99.85 %
2 MSPAS	2,289,875,549.00	2,011,285,024.00	1,886,910,896.78	93.82 %
3 MINECO	111,016,306.00	80,383,850.00	71,945,934.34	89.50 %
4 MAGA	867,327,515.00	1,087,783,651.00	1,054,543,055.96	96.94 %
5 MICIVI	1,044,153,455.00	1,678,212,711.46	1,451,282,688.10	86.48 %
6 MARN	138,264,381.00	59,154,016.00	56,902,704.17	96.19 %
7 MIDES	779,352,712.00	771,912,740.50	769,658,688.38	99.71 %
8 MINTRAB	758,096,610.00	827,939,060.00	818,517,656.61	98.86 %
Secretarías	272,093,563.00	240,403,582.00	235,906,178.89	98.13 %
9 SCEP	3,924,200.00	3,805,575.00	3,771,687.15	99.11 %
10 SBS	72,846,064.00	63,092,832.00	62,331,070.17	98.79 %
11 SOSEP	139,643,499.00	120,452,726.00	117,228,873.58	97.32 %
12 SESAN	55,679,800.00	53,052,449.00	52,574,547.99	99.10 %
Descentralizadas	525,810,205.00	532,713,731.00	458,771,526.15	86.12 %
13 ICTA	39,196,223.00	51,196,223.00	42,758,364.35	83.52 %
14 INFOM	126,739,940.00	198,008,193.00	170,717,704.32	86.22 %
15 CONALFA	170,885,283.00	163,838,262.00	156,430,440.43	95.48 %
16 INDECA	17,500,000.00	17,500,000.00	14,433,136.41	82.48 %
17 FONTIERRAS	171,488,759.00	102,171,053.00	74,431,880.64	72.85 %
TOTAL	Q 9,761,366,883.00	Q 10,176,321,554.96	Q 9,686,641,352.79	95.19%

Fuente: elaboración con base en datos de <https://portal.siinsan.gob.gt/ejecucion-presupuestaria/>

Cuando se revisan los avances de todas las entidades, las secretarías reportaron un alto nivel de gasto, aunque su mandato no contempla la ejecución de actividades que contribuyan a prestar servicios o entregar bienes a la población. Mientras que las entidades descentralizadas no superan el promedio de 86.12 %, con la mayor ejecución en CONALFA, y la menor ejecución en el Fondo de Tierras –FONTIERRAS–, siendo esta última entidad en conjunto con el ICTA, las coadyuvantes a las actividades producción de agrícola para incrementar la disponibilidad alimentaria.

Cuadro 14.
Actividades presupuestarias del POASAN, MSPAS y MINEDUC, 2022

ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA
MINEDUC
Formación padres y madres de estudiantes del nivel preprimario
Formación padres y madres de estudiantes del nivel primario
Servicios de educación inicial
Servicios de seguridad alimentaria y nutricional escolar
Servicios de alimentación escolar preprimaria
Servicios de alimentación escolar primaria
Prevención y promoción de la salud
MSPAS
Servicios de consejería
Monitoreo de crecimiento
Dotación de micronutrientes a niño y niña menor de 5 años
Dotación de micronutrientes a mujer en edad fértil
Servicios de desparasitación a niño y niña de 1 año a menor de 5
Vigilancia del agua
Atención por infección respiratoria aguda a niño y niña menor de 5 años
Atención por enfermedad diarreica aguda a niño y niña menor de 5 años
Diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda
Servicios de vigilancia de desarrollo infantil
Servicios de vacunación a niño y niña menor de 5 años
Servicios de atención prenatal oportuna
Servicios de atención del parto institucional
Servicios de atención del recién nacido
Servicios de planificación familiar

Fuente: elaboración con base en datos de <https://portal.siinsan.gov.gt/ejecucion-presupuestaria/>

Cuando se revisa con mayor detalle el tipo de actividades que contiene el presupuesto, es posible identificar los escasos alcances de estas en los condicionantes de la INSAN en Guatemala, pues se concentran en el tipo de intervenciones inmediatas y de corto plazo que, por sí solas, no son capaces de generar un efecto en los condicionantes de la INSAN en Guatemala, como en el caso del MSPAS.

El MINEDUC, en su calidad de mayor destinatario principal de los recursos en financieros en SAN (28.37 %), se dirige a acciones de alimentación escolar, con mayor número de población atendida de nivel primario. Es decir, prioriza a la niñez de 7 a 12 años, que sí es población de interés para el incremento de la cobertura educativa y por lo tanto de mejoras en las condiciones de vida a través de mayor educación para su etapa adulta, no es el grupo de población prioritaria para la prevención de la desnutrición crónica, como la evidencia científica ha resaltado. Por lo que, a pesar de absorber tal porcentaje del presupuesto en SAN, difícilmente va a representar efectos a corto o mediano

plazo en la situación nutricional de la población. Y no ha representado mejoras en la educación, pues el promedio de escolaridad en Guatemala ha sido estimado en 6.6 años (PNUD, 2022).

Cuando la causalidad para la INSAN y la desnutrición crónica en Guatemala ha sido reiteradamente establecida en relación con la pobreza, falta de empleo, carencia de recursos productivos y falta de acceso efectivo a servicios de salud y saneamiento básicos, se considera que la prioridad presupuestaria y estratégica debería reconcentrarse en entidades con capacidad y mandato para abordarlas, como el MAGA, MINECO, MINTRAB, FONTIERRAS, MSPAS, MIDES y derivar las acciones de alimentación escolar a estrategias de apoyo, por su mayor correspondencia con protección social y promoción de la cobertura educativa.

Por su parte el MSPAS, con 19.73 % de la asignación presupuestaria, es la entidad que tiene más alcances en la ejecución de sus acciones, por ser parte del paquete básico de atención en salud para la población materno-infantil prioritaria que acude a los servicios de salud a nivel nacional. Entre las principales limitantes identificadas para alcanzar un impacto en la INSAN está la amplia brecha en el acceso a servicios de salud en territorios remotos, que coinciden con mayores porcentajes de población indígena y de población en situación de pobreza e inseguridad alimentaria moderada o severa.

Por otro lado, ha sido ampliamente divulgado que las acciones del ámbito de la salud; si bien, tienen capacidad de prevenir o tratar la desnutrición aguda, las deficiencias de micronutrientes, las infecciones prevalentes de la infancia y promover prácticas saludables en los patrones de alimentación y manipulación de alimentos, no tienen la capacidad de generar mayor acceso económico en las familias, por lo tanto, no tendrán alcances en los condicionantes de la INSAN y de la desnutrición crónica ni a corto, ni a mediano o largo plazo.

Cuadro 15.
Actividades presupuestarias del POASAN, MAGA y MICIVI, 2022

ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA
MAGA
Servicios de prevención, control y vigilancia de la malaria
Servicios de prevención control y vigilancia del dengue, chikungunya y zika
Dirección y coordinación
Asistencia y dotación de alimentos
Asistencia por vulnerabilidad alimentaria
Dirección y coordinación
Promoción de la agricultura sensible a la nutrición y fomento de huertos
Agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina
Servicios para el mejoramiento de la producción agropecuaria
Dirección y coordinación
Servicios para la producción agrícola sostenible y tecnificada
Servicios de seguro agropecuario
Servicios de formación y capacitación agrícola y forestal
Reactivación y modernización de la actividad agropecuaria (Fonagro)
Apoyo financiero para productores del sector cafetalero
Dirección y coordinación
Servicios de producción pecuaria e hidrobiológica
Apoyo a la producción pecuaria e hidrobiológica sostenible y tecnificada
Diversificación pecuaria e hidrobiológica para crianza de especies
Dirección y coordinación
Asistencia para la organización y comercialización productiva
Fortalecimiento de la administración del agua para la producción sostenible
Construcción, ampliación, mejoramiento y reposición de infraestructura de riego
Construcción, ampliación, mejoramiento y reposición de infraestructura de centros de acopio, transformación y distribución de productos agropecuarios
Fomento de la pesca y acuicultura
MICIVI
Mejoramiento de carreteras primarias, puentes y distribuidores de tránsito
Construcción de carreteras secundarias y puentes
Mejoramiento de carreteras secundarias y puentes
Mejoramiento de caminos rurales
Construcción de caminos rurales
Construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de escuelas de primaria
Construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de establecimientos de educación diversificada
Construcción, ampliación y reposición de escuelas integrales
Construcción, ampliación y reposición de escuelas bicentenario
Construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios de salud
Construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de infraestructura educativa
Construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios de planificación

Fuente: elaboración con base en datos de <https://portal.siinsan.gob.gt/ejecucion-presupuestaria/>

En el caso del MICIVI (16.49 %), no es posible determinar el impacto de esta inversión en la infraestructura que incremente el acceso físico a los alimentos a través de carreteras, o a través de mayor acceso a servicios de salud, pues en el primer caso no se definen los criterios para esta priorización y, en el segundo caso, entre lo reportado no se identifica la creación de nueva infraestructura que reduzca las barreras de acceso a los servicios de salud destinados a la población, para lo que se dedica minoritariamente entre los proyectos planificados. Este ministerio dedica mayor proporción de su presupuesto a proyectos de remozamiento, mejoramiento y construcción de escuelas primarias, así como a edificios de obra gris para instalaciones administrativas.

El MAGA (10.69 %), como se presenta en el listado de actividades, establece su actuar en un tipo de población que, teóricamente, cuenta con disponibilidad de tierra de calidad, acceso a fuentes de agua, algunos insumos y herramienta para la producción de alimentos; o más allá, a productores que han superado el límite de la producción de subsistencia, dejando fuera del ámbito de cobertura a la población carente de recursos productivos y, por lo tanto, en mayor riesgo a INSAN.

Cuadro 16.
Actividades presupuestarias del POASAN, SECRETARÍAS, 2022

ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA
SCEP
Dirección y coordinación
Apoyo técnico a los consejos de desarrollo
Formación al sistema de consejos de desarrollo
SBS
Atención integral a la niñez
Educación especial y rehabilitación a la niñez con discapacidad
Capacitación laboral y ocupacional a adolescentes con discapacidad
Subsidio económico a niñez y adolescencia con necesidades especiales y discapacidad
Protección y acogimiento residencial para niñez y adolescencia con discapacidad
Protección y acogimiento residencial a niñez y adolescencia
SOSEP
Atención integral a la primera infancia
Desarrollo de la mujer
Atención integral al adulto mayor
SESAN
Dirección y coordinación
Coordinación y planificación interinstitucional en seguridad alimentaria y nutricional
Monitoreo y evaluación en seguridad alimentaria y nutricional
Comunicación en seguridad alimentaria y nutricional
Gobernanza en seguridad alimentaria y nutricional
Asistencia técnica para la prevención de la malnutrición

Fuente: elaboración con base en datos de <https://portal.siinsan.gob.gt/ejecucion-presupuestaria/>

En cuanto a la asignación presupuestaria para las secretarías (3.26 %), más allá de que la capacidad de incidir en las causas de la INSAN no se identifica plenamente en sus intervenciones, se considera discutible la asignación para funcionamiento o para ejecución en estas entidades, puesto que de acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo – LOE– en Guatemala, que, a excepción de la SCEP, *no podrán ejercer funciones de ejecución de programas, proyectos ni otras funciones a cargo de Ministerios u otras instituciones de Gobierno* (LOE, Decreto Legislativo 114-97, Art.8).

Cuadro 17.
Actividades presupuestarias del POASAN, MIDES, MINTRAB, MINECO, 2022

ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA
MIDES
Comedores
Transferencias monetarias condicionadas para alimentos
Dotación de materiales de construcción y equipo para servicios de sistemas de agua potable
Dotación de materiales de construcción y equipo para servicios de sistemas de saneamiento y ambiente
Construcción, ampliación y mejoramiento de sistemas de agua potable y pozos mecánicos
Construcción, ampliación y mejoramiento de plantas de tratamiento
Construcción, ampliación y mejoramiento de sistemas de drenajes y sistemas de alcantarillado
Dotación de alimentos
Transferencias monetarias con énfasis en salud
Transferencias monetarias para niñas y adolescentes violentadas y judicializadas
Dotación de alimentación complementaria
Transferencias monetarias con énfasis en educación
MINTRAB
Aporte económico al adulto mayor
Servicios de capacitación y formación para el trabajo
Servicios de colocación e intermediación laboral
Servicios de inspección laboral
MINECO
Generación de competitividad y emprendimiento para jóvenes
Servicios de apoyo técnico a mujeres microempresarias para empoderamiento económico
Servicios de apoyo en la producción y comercialización artesanal
Servicios de asistencia técnica en desarrollo empresarial a la micro, pequeña y mediana empresa

Fuente: elaboración con base en datos de <https://portal.siinsan.gob.gt/ejecucion-presupuestaria/>

Por otro lado, los ministerios que sí tendrían un alto impacto en reducir la brecha de acceso económico a los alimentos son los que cuentan con asignación más reducida y, por lo tanto, menores alcances en las condiciones de vida de la población. Entre ellos están el MIDES (7.56 %), a través de las transferencias monetarias condicionadas, el MINECO (0.79 %) con el control del costo y subsidios a los alimentos y otros productos básicos, regular la actividad comercial, MINTRAB (8.14 %) en relación a las condiciones de empleo, incremento y respeto al salario mínimo, cumplimiento de los derechos laborales en el área urbana y rural, entre otras acciones.

Por el mismo rumbo se identifica la baja asignación y capacidad de cobertura al Fondo de Tierras (1 %), y el Instituto de Fomento Municipal (1.95 %), entidades que, como los ministerios mencionados, deberían ser prioritarios en función de la causalidad sobre la cual tienen capacidad de generar impactos para reducir la INSAN.

Recapitulando lo anterior, más del 50 % del presupuesto dedicado a la SAN en Guatemala se orienta a las actividades sin alcances para generar un efecto en las causas de la INSAN en el país, estructurales e intermedias, con capacidad de reducir la desigualdad en el acceso a servicios y oportunidades para la población excluida. Esto se refleja en los escasos avances y amplios retrocesos en las condiciones de vida y la situación de hambre de la población.

Tabla 18.
Actividades presupuestarias del POASAN, entidades descentralizadas, 2022

ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA
ICTA
Dirección y coordinación
Generación y validación de tecnología agrícola
Producción de semillas mejoradas para promoción
Promoción de tecnología agrícola
Servicios técnicos agrícolas
INFOM
Servicios de mantenimiento de sistemas de agua potable
Servicios de laboratorio de agua
Dirección y coordinación
Supervisión y asesoría técnica
Desarrollo institucional del sector de agua y saneamiento
Desarrollo comunitario
Construcción de alcantarillados
Construcción de acueductos
CONALFA
Atención en idioma español
Atención en idiomas maya, garífuna y xinka
INDECA
Dirección y coordinación
Resguardo y conservación de alimentos
FONTIERRAS
Compra de tierras
Arrendamiento de tierras
Comunidades agrarias sostenibles

Fuente: elaboración con base en datos de <https://portal.siinsan.gob.gt/ejecucion-presupuestaria/>

En cuanto a la cobertura territorial, aunque se resalta que a nivel general son priorizados los municipios con mayor prevalencia de desnutrición crónica infantil, la desagregación institucional de la cobertura real tiende a reducirse, considerando que además de la priorización se seleccionan grupos poblacionales específicos, por lo que no se garantiza la inclusión de toda la población en condiciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, no están garantizados los mecanismos de coordinación para asegurar que todas las acciones se integren en la población participante de los programas, al ejecutarlas territorialmente, por lo que la dispersión en la implementación es otro elemento en contra de la reducción de la INSAN y la desnutrición crónica en Guatemala.

CONCLUSIONES

La estructura jurídico-normativa e institucional en SAN en Guatemala es robusta; pese a ello, los avances en la problemática alimentario-nutricional son reducidos y no se observa vinculación con los desempeños institucionales. La población guatemalteca continúa padeciendo los efectos de las amplias brechas en el acceso económico a los alimentos; las limitadas e hiperfocalizadas medidas de protección social para la población en condición de pobreza y pobreza extrema; contradictorias acciones para el Desarrollo Rural Integral, así como baja cobertura de servicios básicos de agua y saneamiento.

Desde el año 2013 la asignación presupuestaria ha sido creciente. Prácticamente, el presupuesto en SAN actual duplica el presupuesto de los últimos cinco años; a pesar de ello, los indicadores de desnutrición crónica e INSAN continúan presentando retrocesos, y no se identifica la calidad e impacto del gasto anual reportado por las entidades.

El MINEDUC, como mayor destinatario principal de los recursos en financieros en SAN (28.37 %), se dirige a acciones de alimentación escolar, con mayor número de población atendida de nivel primario, entendiéndose que tan alto gasto responde a las necesidades de alimentación de la población escolar (7 a 12 años de edad); que ya ha superado la ventana de riesgo y oportunidad para la reducción y prevención de la desnutrición crónica.

El MSPAS, con 19.73 % de la asignación presupuestaria, es la entidad que tiene más alcances en la ejecución de sus acciones, por ser parte del paquete básico de atención en salud para la población materno-infantil prioritaria que acude a los servicios de salud a nivel nacional, pero con amplia brecha en el acceso a servicios de salud en territorios remotos, los cuales coinciden con mayores porcentajes de población indígena y de población en situación de pobreza e inseguridad alimentaria moderada o severa.

Cuando se revisa con mayor detalle el presupuesto en SAN, el tipo de actividades que contiene el presupuesto se infieren las causas de los escasos alcances en la reducción de la INSAN en Guatemala, pues estas se concentran en el tipo de intervenciones inmediatas y de corto plazo que, por sí solas, son incapaces de generar un efecto en los condicionantes de la SAN.

RECOMENDACIONES

Se considera necesario realizar un análisis sobre cambios cuantitativos y sobre la pertinencia de las iniciativas implementadas que priorizan acciones reactivas ante crisis alimentarias y no logran fortalecer el entorno favorable a la alimentación de la población. Los ingresos de la población más vulnerable permanecen estancados y no han logrado mantener un equilibrio frente al alto costo de los alimentos, lo que garantiza que haya más población en situación de vulnerabilidad a la INSAN.

Es fundamental tomar en cuenta que las valoraciones actuales se realizan sobre información de índices e indicadores de hace casi una década de vigencia, por lo que se considera necesario agilizar la actualización estadística de las principales fuentes oficiales del tema.

Es necesario evaluar el impacto que el Programa de Alimentación Escolar tiene para la SAN familiar y la desnutrición crónica infantil, pues es el principal destinatario del presupuesto en el POASAN y en las estrategias de reducción de la desnutrición crónica, pese a que su población destinataria es de edad mayor que la prioritaria para ese fin.

La causalidad para la INSAN y la Desnutrición Crónica en Guatemala ha sido reiteradamente establecida con la pobreza, falta de empleo, carencia de recursos productivos y falta de acceso efectivo a servicios de salud y saneamiento básicos; por ello, se considera que la prioridad presupuestaria y estratégica debería reconcentrarse en entidades con capacidad y mandato para abordarlas, como el MAGA, MINECO, MINTRAB, FONTIERRAS, MSPAS, MIDES y derivar las acciones de alimentación escolar a estrategias de apoyo, por su mayor correspondencia con protección social y promoción de la cobertura educativa.

REFERENCIAS

- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*. Roma. 262 p.
- Gobierno de Guatemala. (2016). *Aprendiendo sobre el Proceso Presupuestario*. MINFIN. Guatemala. 12 p.
- PNUD. (2022). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002-2019*. Guatemala. 424 p.
- SESAN. (2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto Número 32-2005. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Acuerdo Gubernativo Número 75-2006 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Acuerdo Gubernativo Número 100-2008 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala.