



CONGCOOP



INSTITUTO POR LA
DEMOCRACIA

**LA TIERRA:
DIMENSIÓN NO ABORDADA
EN EL COMBATE DEL HAMBRE
Y LA POBREZA**



La tierra: dimensión no abordada en el combate del hambre y la pobreza

Laura Hurtado Paz y Paz
Consultora

Guatemala, Enero 2014

**Instituto por la Democracia -ID- de la Coordinación de ONG
y Cooperativas -CONGCOOP-**

2ª Calle 16-60 zona 4 Mixco, Guatemala, C. A.

PBX: 2503-0600

<http://www.congcoop.org.gt>

Coordinador del ID

Alejandro Aguirre

Equipo del ID

Zully Morales

Nuria Mejía

Samuel Flores

Junny Mejía

Arlyn Jiménez

Miriam Suyuc

Diseño de Portada y Diagramación

Rukemik Na'ojil

6ª avenida 32-49 Zona 3, Guatemala

Tel.: 2471-4215 • 22851029

E-mail: rukemik@yahoo.com

Junta Directiva de Congcoop

Armando Luis Navarro Miranda
Presidente

Irene Magaly López
Vicepresidenta

Carlos Fernando Zavala García
Secretario

Gregoria Elizabeth Pedraza Serón
Tesorera

Víctor Armando Cristales Ramírez
Vocal I

Jorge Alberto Colorado
Vocal II

Hugo René Escobedo Escalante
Vocal III

Helmer Velásquez
Director Ejecutivo

Afiliadas CONGCOOP

Acción Ecológica

Alternativas para el Desarrollo Ambiental (APDA)

Asociación del Desarrollo para América Central (ADEPAC)

Asociación de Desarrollo Integral (ADI)

Asociación IDEAS

Centro de Investigación y Educación Popular (CIEP)

Centro de Investigación, Estudios y Promoción de Derechos Humanos (CIEPRODH)

Consejo Cristiano de Agencias de Desarrollo (CONCAD)

Cooperación Mesoamericana para el Desarrollo y la Paz (COMADEP)

Coordinadora Cakchiquel Desarrollo Integral (COCADI)

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)

Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala (FEDECOAG)

Fundación para el Apoyo Técnico en Proyectos (FUNDATEP)

Fundación para el Desarrollo de Comunitario (FUNDESCO)

Proyecto de Desarrollo Santiago (PRODESSA)

Servicios y Apoyo al Desarrollo de Guatemala (SADEGUA)

Servicios Y Capacitación Técnica y Educativa (SERCATE)

ÍNDICE

Introducción.....	7
Resumen ejecutivo.....	13
La tierra: dimensión no abordada en el combate del hambre y la pobreza.....	15
Los enfoques para abordar la pobreza.....	17
Los enfoques para abordar el hambre.....	22
La globalización, la transnacionalización del Estado y la política doméstica.....	30
Las políticas gubernamentales.....	36
El sector privado y sus tanques de pensamiento.....	46
La cuestión agraria: dimensión no abordada del hambre y la pobreza.....	56
A manera de conclusión: el mapa conceptual.....	61
Referencias.....	67

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) –firmado en el marco del fin del conflicto armado en Guatemala en diciembre de 1996–, no llenó las expectativas del sector campesino ni de otros que buscaban que la estructura agraria se transformara profundamente, no sólo como acto de justicia hacia los sectores más excluidos y empobrecidos del campo, sino para viabilizar una etapa posterior de desarrollo rural, liberando así fuerzas productivas, sociales y culturales democratizadoras en el agro guatemalteco. No obstante, dicho acuerdo se firmó como el mejor acuerdo posible dada una determinada correlación de fuerzas entre los contendientes (el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) y recogiendo las principales demandas que el movimiento campesino organizado, la expresión organizada de los Pueblos Indígenas y los “Sectores Surgidos contra la Impunidad y la Violencia” habían expresado en la mesa de negociaciones. En las disposiciones de ese acuerdo debían desembocar, asimismo, las medidas impulsadas a partir de junio de 1994 para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado. Otras medidas de protección a las tierras de comunidades indígenas y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas en materia agraria fueron plasmadas en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.¹

¹ Ver: Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Enfrentamiento Armado, Capítulo III; Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Capítulo IV, Literal F; y Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria Capítulo III, Literal B.

Cada uno de estos acuerdos recogió dentro de sus objetivos la necesidad de priorizar la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, remontar la marginación social y la desprotección de los pueblos indígenas respecto a la tenencia de la tierra y recursos naturales, a la vez que avanzar hacia un desarrollo rural que los incluyera como sujetos plenos de derechos, al igual que a los campesinos y campesinas y a las comunidades rurales, en general. Atender la problemática agraria y promover la democratización de la estructura agraria se reconoció, pues, como un propósito central de la Paz. El ASESAsentó en uno de sus párrafos lo siguiente:

“28. Dentro de la problemática del desarrollo rural, la tierra tiene un carácter central. Desde la conquista hasta nuestros días, los acontecimientos históricos, a menudo trágicos, han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y de la explotación del recurso tierra. Han llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto. Es indispensable subsanar y superar este legado, promover un agro más eficiente y más equitativo, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de las capacidades productivas sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.”

Los Acuerdos de Paz se convirtieron en compromisos de Estado a través de la aprobación de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz en 2005.² No obstante, los compromisos asumidos

² Decreto Legislativo número 52-2005, aprobado el 1º de septiembre 2005.

por el Estado en materia agraria se fueron abandonando en proporción inversa al avance de las nuevas dinámicas concentradoras en el agro. Ese mismo año 2005 se hizo evidente que las tierras que con una mano el Estado adjudicaba a las comunidades de campesinos y campesinas que la demandaban o que regularizaba y entregaba en propiedad a sus poseedores, con la otra facilitaba los procesos de compra-venta y volvía la mirada para ignorar su acelerada reconcentración en manos de empresas agroindustriales. La crisis alimentaria del 2008 hizo visible la pérdida de tierras anteriormente en manos campesinas y dedicadas a la producción de alimentos, en adelante concentrada y reconvertida en plantaciones de monocultivos.

Si bien el ASESÁ pactó el acceso a la tierra bajo los mecanismos del mercado, es importante reconocer que estableció que el Fondo de Tierras se conformaría con las tierras nacionales entregadas en forma irregular en zonas de colonización, las cuales el Estado debía recuperar mediante acciones legales; con las tierras ociosas que se expropiaran mediante la aplicación del artículo 40 de la Constitución de la República; y con la adquisición de los excesos que resultaran del proceso catastral, entre otras. No es desdeñable el hecho de que alrededor de 95,859 familias campesinas lograron acceder a tierra en propiedad en forma individual o colectiva tras la firma de los Acuerdos de Paz.³ Pero para el año 2011, tan sólo

³ Después de la firma de la paz, a través del proceso de reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado más de 14,852 familias lograron acceso a tierra u obtuvieron escrituras de las tierras que poseían (Worby:2002). El Fondo de Tierras, creado en 1999, reporta que entre 1998 y 2011 unas 20,010 familias lograron acceso a tierra y entre 2000 y 2011, 19,743 familias más lograron la regularización de sus posesiones.

en el departamento de Petén alrededor del 45.7 % de las parcelas habían sido vendidas y un 51 % de las comunidades no contaban ya con tierra para sembrar (Grünberg et al., 2012). El Estado abandonó la política agraria pactada y a partir del año 2001 –en el que compró 59 fincas para beneficiar a igual número de grupos campesinos–, ésta cayó en picada hasta el año 2012 cuando únicamente adquirió una finca para transferir vía crédito a un grupo campesino (FONTIERRAS, 2013).

En 2006 el Plan Visión de País, impulsado desde la iniciativa privada, promovió un nuevo “proceso de diálogo y generación de consensos inter-partidarios”,⁴ recortando los alcances y compromisos de los Acuerdos de Paz y colocando como interlocutor central y actor determinante a los partidos políticos con representación en el Congreso de la República, en tanto garantes de políticas públicas “inter-temporales”. Quizás los únicos ganadores de dicho proceso fueron los hoteles y los centros de convenciones que rentaron el espacio para la realización de talleres y encuentros. Pero, aún así, aquel proceso todavía reconoció la temática del desarrollo rural y situación agraria como central para la paz social y para el combate al hambre y la pobreza.

En 2013, nuevamente desde el sector empresarial se lanza otro proceso más de “diálogo y consenso”, el Encuentro Nacional

⁴ Participaron en el Plan Visión de País la Democracia Cristiana (DC), el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), la Gran Alianza Nacional (GANAN), el Movimiento Reformador (MR), el Partido de Avanzada Nacional (PAN), el Partido Unionista (PU), el Partido Patriota (PP), la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), la Unión Democrática (UD) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Empresarial, un cónclave para “sumar”⁵ a los esfuerzos del combate al hambre y la pobreza, pero esta vez convocando a una “sociedad civil” participante cada vez más excluyente y acotada, y abordando una temática más reducida y miope. En adelante se pretende que los esfuerzos por acabar con el hambre y la pobreza no aborden sus causas estructurales. El pensamiento dominante pretende asentar que la tenencia de la tierra y el control sobre los recursos naturales es asunto de radicales y terroristas, mientras la pobreza y el hambre –a secas– son preocupaciones legítimas y de carácter nacional, siempre y cuando no se conecten con la primera.

Conviene, pues, hacer un alto e interrogarnos sobre la génesis de todos estos planteamientos sobre el hambre y la pobreza, cómo han evolucionado y cómo se filtran y nutren desde los espacios internacionales a los nacionales, pero que en la política nacional se ajustan a realidades que no se quieren abordar; conviene interrogarnos sobre el por qué de la insistencia en algunos aspectos y el abandono, o mejor dicho, la evasión de otros, como lo es el tema agrario. El tema agrario se nos presenta a la vez como un tabú y como un obstáculo para el desarrollo rural. Evadirlo como asunto central de política pública no hace más que perpetuar una de las principales causas de la pobreza y la exclusión en el área rural, donde se concentran los peores índices de hambre y pobreza que se pretende remontar.⁶

⁵ El lema del Encuentro Nacional Empresarial fue “Sin Divisiones, Multipliquemos”.

⁶ Según la ENCOVI 2011, el 53.71 % de la población guatemalteca vive en pobreza, la cual se concentra en el área rural. Un 71.35 % de población rural vive en pobreza: 50.24 % en pobreza general y 21.12 % en pobreza extrema. El 73 % de la población indígena vive en pobreza y el 26% en pobreza extrema.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente ensayo da cuenta del origen de la preocupación mundial en torno al hambre y la pobreza que hoy expresan organismos internacionales, Estados, organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, vinculándola a la necesidad de atender los impactos derivados del ajuste estructural operado en las y los Estados de los países subdesarrollados después del Consenso de Washington.

Tras hacer un recorrido por los distintos enfoques con que los organismos internacionales y especializados han abordado los problemas del hambre y la pobreza, señala que éstos han evolucionado a lo largo de las últimas dos décadas, filtrándose y nutriéndose desde los espacios internacionales hasta los nacionales, en lo que algunos autores reconocen como el Estado Transnacional en construcción. Pero estos conceptos, análisis y lineamientos de políticas deben ajustarse a las realidades nacionales y a la política doméstica.

El ensayo llama la atención sobre la cada vez más concentrada estructura agraria de Guatemala y la profunda y perenne conflictividad que se deriva de aquélla, interrogándose sobre el por qué del abandono de la atención al desigual acceso a la tierra, como una de las causas estructurales del hambre y la pobreza. Evadir el tema agrario como asunto central de política pública no hace más que perpetuar una de las principales causas de la pobreza y la exclusión en el área rural, donde se concentran los peores índices del hambre y la pobreza que se pretenden remontar.

Derivadas del pensamiento dominante –evasivo del tema agrario–, las políticas, estrategias y programas de combate del hambre y reducción de la pobreza en Guatemala desde el año 2000 exhiben rasgos de cambio y continuidad. De cambio, en tanto cada cuatro años se desechan recursos humanos formados, herramientas y experiencias, para reeditar viejas políticas bajo nuevos nombres con sello partidista y clientelar. De continuidad, porque unas y otras subordinan la política social a la política económica, confiando de manera omnímoda en el crecimiento económico y esperando que la reducción de la pobreza se verifique –en última instancia– por la vía del derrame.

El ensayo ofrece un mapa conceptual que contribuye a comprender la génesis y a ordenar los conceptos en boga de productividad y competitividad, seguridad y soberanía alimentaria, vinculándolos a dos modelos alternativos confrontados: el neoliberal y el que propugna por la soberanía alimentaria, relacionándolos a los distintos actores sociales e institucionales, tanto a nivel nacional como internacional, que los sustentan y operativizan.

**La tierra: dimensión no abordada
en el combate del hambre y la pobreza**



I. LOS ENFOQUES PARA ABORDAR LA POBREZA

Pese a la familiaridad que encontramos hoy en día con las políticas públicas orientadas al combate del hambre y a la erradicación de la pobreza, éstas no eran temas de debate o de preocupación presentes en las agendas políticas de los Estados hace alrededor de 20 años. En realidad su aparición como tema de política pública arranca en la década de los años 90, después de que los impactos del denominado *Consenso de Washington* se hicieron sentir. En 1989 este foro de instituciones con base en Washington formuló diez instrumentos de política económica neoliberal que debían ser aplicados por los gobiernos con el fin de profundizar y fortalecer su participación en el sistema mundial capitalista. Dichas medidas descansaban en los principios de la disciplina macroeconómica, la economía de mercado y la apertura externa de las economías.⁷ Aunque este decálogo fue concebido inicialmente para la región latinoamericana, sus lineamientos de política se expandieron a nivel global como un programa económico general. Los impactos sociales que estas medidas de “ajuste estructural” generaron principalmente en los países subdesarrollados, explican la atención que desde entonces los organismos internacionales han dedicado al incremento de la pobreza, tanto en magnitud como en extensión (Romero, 2010).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

⁷ Los diez instrumentos de política económica planteados por el Consenso de Washington fueron: (i) disciplina presupuestaria; (ii) reordenamiento de las prioridades del gasto público de áreas como subsidios hacia sectores que favorezcan el crecimiento, y servicios para los pobres, como educación, salud pública, investigación e infraestructuras; (iii) reforma impositiva; (iv) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; (v) un tipo de cambio de la moneda competitivo; (vi) liberalización del comercio internacional y disminución de barreras aduaneras; (vii) eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas; (viii) privatización de los activos del Estado; (ix) desregulación de los mercados; y (x) protección de la propiedad privada.

en Guatemala produjo una importante síntesis de la evolución que desde entonces ha sufrido el concepto de *pobreza* y el enfoque particular que los distintos organismos internacionales han dado al tema. Estos enfoques, a su vez, han orientado esfuerzos para su medición y análisis, así como para la formulación de propuestas de políticas públicas para su atención.

De un concepto meramente economicista, para el 2003 el Banco Mundial evolucionó en su comprensión de la pobreza como un *fenómeno multidimensional* “en términos de su definición, su medición, sus manifestaciones, causas y soluciones. [...] Los pobres se encuentran en esta situación porque carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, alojamiento, vestimenta y niveles aceptables de salud y educación. Pero los pobres también son particularmente vulnerables a los efectos de las situaciones adversas (crisis o choques) y tienen escasos recursos para poder enfrentarlos. Por último, la pobreza asimismo se caracteriza por una sensación de falta de voz y de poder, en especial respecto de su representación e interacción con las instituciones” (Banco Mundial, 2003).

El PNUD, por su parte, ha construido un concepto de pobreza desde el “enfoque del desarrollo humano”, asentando que éste tendría tres perspectivas: *la perspectiva del ingreso*, que se expresa cuando el ingreso de la persona es inferior a la línea de pobreza establecida; *la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas*, cuando a la persona se le priva de los medios materiales para satisfacer en la medida mínimamente aceptable las necesidades humanas; y *la perspectiva de capacidades*, en la cual se fundamenta particularmente el criterio de desarrollo humano (Romero, 2010). La construcción

del Índice de Desarrollo Humano combinando dimensiones económicas y sociales del desarrollo e integrando mediciones de tres sectores (educación, salud e ingresos), ha permitido al PNUD ofrecer informes anuales por país desde 1990, facilitando la realización de análisis comparativos a nivel internacional sobre el proceso de ampliación de oportunidades de las personas, así como sobre el bienestar alcanzado por país (PNUD, 1998).

El Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, avanzó la conceptualización de la pobreza desde un *enfoque de derechos*, estableciendo que “[...] la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (Naciones Unidas, Comité DESC, 2001). Este concepto permite comprender la naturaleza particular e interdependiente de los derechos humanos y la pobreza como la violación reiterada y sistemática de estos derechos.

Amartya Sen (Premio Nobel de Economía 1998) ha hecho importantísimas contribuciones al Enfoque de Derechos Humanos de la pobreza. La pobreza, así, no es sólo la sumatoria de necesidades básicas insatisfechas, sino una condición que define y marca la condición humana de las personas que viven en situación de pobreza o pobreza extrema. La pobreza como privación de derechos es la falta de capacidad para producir y realizar el potencial productivo de una persona y su familia, e incluye la imposibilidad de obtener un mínimo aceptable de realización vital y la privación de capacidades, posibilidades y derechos básicos. Una persona

pobre está privada, de hecho, de vivir y actuar como “titular de derechos”. El combate a la pobreza, por lo tanto, incluiría la necesidad de transformar las *relaciones de poder* que excluyen a las personas pobres del goce y ejercicio de sus derechos. En consecuencia, la erradicación de la pobreza debe incluir necesariamente dotar a las personas pobres de los recursos y las capacidades que les permita una vida productiva y la realización plena de sus capacidades y potencialidades, al mismo tiempo que reconocerlas como “sujetos y sujetas de derechos” y empoderarlas para que puedan demandarlos, ejercerlos y gozarlos plenamente.

En otras palabras, los organismos internacionales han reconocido y tomado conciencia de que la pobreza vista en toda su dimensión humana no puede ser reducida simplemente a la carencia de ingresos o a la insatisfacción de una canasta básica de alimentos considerados socialmente necesarios. Particularmente, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, desde la perspectiva del desarrollo humano y del enfoque de derechos humanos, conceptualizan *la pobreza como la expresión más severa de la exclusión* al derecho a la salud, la educación, la participación política y cultural, e implica la mayor vulnerabilidad ante la injusticia y los desastres por eventos naturales.

No obstante los avances en el plano conceptual emanados desde los organismos internacionales, particularmente las agencias de las NNUU, en el terreno práctico las políticas de gobierno para enfrentar el fenómeno de la pobreza han debido ajustarse cada vez más decididamente a las políticas económicas de apertura comercial y liberalización de la economía. De esa cuenta, se ha impuesto como pensamiento dominante respecto al combate a la pobreza *la teoría del de-*

rrame, en clara contradicción con los avances conceptuales expuestos antes. Según esta teoría, solamente a partir de elevar el crecimiento económico se generarán las condiciones para que una porción de este crecimiento alcance a los sectores en pobreza y pobreza extrema. La expansión de este planteamiento como idea dominante respecto a la pobreza ha implicado de manera paralela, el abandono de las consideraciones sobre las desigualdades y las exclusiones como causas de la pobreza y obstáculos al desarrollo.

El análisis de Romero (2010) aporta una revisión detallada de la teoría del derrame, descomponiéndola en sus factores y variando el peso de los mismos en distintos escenarios. En una economía capitalista, dice, para que tal derrame ocurriera en magnitud suficiente para erradicar la pobreza, supondría que los salarios crecieran a un ritmo superior al crecimiento de las ganancias, condición lejos de toda posibilidad. Romero concluye que en Guatemala se verifica un escenario de *crecimiento pro-rico*, en el cual crecen más aceleradamente las ganancias y los ingresos altos que los ingresos de los pobres. Al mismo tiempo, demuestra que lo anterior sucede de manera combinada con un segundo escenario presente en algunas regiones de Guatemala, en el cual crecen aceleradamente las ganancias y los ingresos altos mientras la pobreza se mantiene constante.

Derivadas de este pensamiento dominante, las políticas, estrategias y programas de reducción de la pobreza en Guatemala desde el año 2000 exhiben rasgos de cambio y continuidad. El *cambio* provendría de los cambios a nivel político: junto a los cambios de gobierno (autoridades y funcionarios) se han producido cambios en la política social, dejando sin efecto lo actuado por el gobierno precedente, desechando la

experiencia e instrumentos acumulados institucionalmente, así como los recursos humanos formados por el gobierno anterior. Pero paralelamente, las políticas, estrategias y programas exhiben *continuidad* a partir del enfoque común entre unas y otras, el cual subordina la política social a la política económica, confiando en el crecimiento económico y el mercado para que operen –en última instancia– la reducción de la pobreza por la vía del derrame. Y mientras este derrame ocurre, deben ser aplicadas políticas sociales que atiendan las necesidades de los más pobres y vulnerables. Este es el marco de la política vigente.

II. LOS ENFOQUES PARA ABORDAR EL HAMBRE

El otro tema de preocupación por su agravamiento y mayor extensión, es el hambre. El combate al hambre guarda una relación estrecha con las estrategias de reducción de la pobreza, en tanto una de las causas de aquella –no la única– es la pobreza. El hambre, se ha señalado, también ocurre o se agudiza en situaciones de desastres naturales (tales como sequías, inundaciones, terremotos, etc.) y otros derivados de los efectos del cambio climático, así como por conflictos sociales.

En el año 2000, 189 países ratificaron el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), el cual enuncia el propósito de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre para el año 2015. Según cifras de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), este número ha alcanzado ya los 1,000 millones de personas.

Desde su creación después de la Segunda Guerra Mundial, la FAO tiene el mandato de “mejorar la nutrición, aumentar la

productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial”. En la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en 1974 los gobiernos participantes proclamaron que “todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre ni malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales”, trazándose la meta de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio.

Coincidiendo con la creciente preocupación por los efectos de las políticas de ajuste estructural, la labor de la FAO en el combate al hambre se intensificó a partir de 1996. Desde entonces, tres Cumbres Mundiales de la Alimentación han sido celebradas (en 1996, 2002 y 2009), derivándose de éstas no sólo declaraciones y compromisos de parte de los Estados participantes, sino también la aprobación e impulso de planes de acción de aplicación global y en cada país firmante.

En 1996 fue aprobada en Roma la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. En el Plan de Acción resultante de la misma se propuso “esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” tal como se establece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y otros instrumentos internacionales. De esa cuenta, se solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes de las Naciones Unidas, definir de mejor manera los derechos relacionados con la alimentación. Del esfuerzo realizado en este marco por el Grupo de Trabajo Intergubernamental y su Mesa se derivó la redacción de las *Directri-*

ces Voluntarias para el Derecho a la Alimentación, las cuales fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre del 2004 (Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, 2009).

La crisis alimentaria del 2008 alertó al mundo sobre el incremento del hambre y la malnutrición a nivel mundial. Aquel año, analistas y especialistas convinieron en que si bien la crisis de disponibilidad y alza de los precios de los alimentos era el resultado de múltiples factores, entre ellos el incremento del precio del petróleo y el consecuente aumento en los costos de la energía, el transporte, los fertilizantes y otros insumos agrícolas,⁸ la disminución de las cosechas de algunos países exportadores de granos que estaban destinándose a la producción de agrocombustibles y a la alimentación de ganado para satisfacer la demanda de carne,⁹ y el incremento de la demanda de granos y alimentos a nivel mundial, disparada principalmente por el aumento del consumo de amplias poblaciones en los países “emergentes”, un factor de gran impacto y de graves consecuencias a futuro es la reducción de tierras anteriormente destinadas a la producción de alimentos para orientarlas hacia la producción de agrocombustibles y alimentos para animales. El acaparamiento de tierras con este propósito se ha verificado en numerosos países de América Latina, África y Asia, estimándose que alcanza ya varias centenas de millones de hectáreas de tierra.

⁸ A partir de 1982 y durante más de veinte años, el precio del petróleo no superó los 22.9 dólares el barril. En 2008 llegó a alcanzar un precio cercano a los 100 dólares el barril.

⁹ FAO, 2009: 21. El año anterior a la llamada “crisis alimentaria” la demanda de maíz para etanol en Estados Unidos se incrementó: de un incremento del consumo total de maíz de 40 millones de toneladas, 30 millones fueron absorbidas por las plantas de etanol.

La Tercera Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en noviembre del 2009 no pudo dejar de recoger estos análisis. A la vez que reiteró el compromiso de los Estados firmantes de alcanzar la meta del Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio (OMD1) y el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, se dispuso a trabajar dentro de la Alianza Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, para mejorar la coordinación a nivel global, regional y nacional, y asumió el compromiso de revertir el declive del financiamiento para la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en los países en desarrollo y promover nuevas inversiones. Se propuso, igualmente, afrontar los desafíos impuestos por el cambio climático para la seguridad alimentaria y la necesidad de adaptación y mitigación en la agricultura (FAO, 2009).

De manera congruente con lo anterior, el Director General de la FAO, Jacques Diouf, enfatizó en dicha conferencia sobre la necesidad de elevar la producción agrícola y de producir alimentos en el lugar donde residen los pobres y hambrientos, así como de incrementar las inversiones en estas regiones. Apenas tres años atrás, en 2006, se había celebrado en Porto Alegre, Brasil, la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR). La Declaración Final de esta conferencia reconoció “que la inseguridad alimentaria, el hambre y la pobreza rural son generalmente el resultado del desequilibrio que caracteriza el actual proceso de desarrollo que impide un acceso más amplio a la tierra, el agua y demás recursos naturales y otros bienes, de manera sostenible” (CIRADR, 2006:5). Los Estados firmantes –Guatemala entre los 95 firmantes– asumieron como principio: la “aplicación de una reforma agraria adecuada principalmente en las áreas con fuertes disparidades sociales, pobreza e inse-

guridad alimentaria, como medio para ampliar el acceso sostenible a la tierra, el agua y a los demás recursos naturales” (CIRADR, 2006: 29).

En el año de 2008, se llevó a cabo la Cumbre del G8, grupo integrado por las –para entonces– principales potencias económicas, políticas y militares a nivel mundial (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia), en Toyako, Japón. De esta cumbre emanó la *Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial del G8*, expresando su preocupación por la emergencia alimentaria y anunciando medidas para tratar las causas de la crisis y las acciones futuras para enfrentarla. Estos países acordaron que trabajarían con la comunidad internacional para formar una alianza mundial sobre la agricultura y los alimentos, involucrando a todos los actores pertinentes, incluyendo a los gobiernos de los países en desarrollo, el sector privado, la sociedad civil, los donantes y las instituciones internacionales.

El G8 volvió a reunirse en 2009 en una nueva Cumbre que se realizó en L’Aquila, Italia, junto a los líderes de 34 Estados y organizaciones y agencias internacionales. En esta ocasión aprobaron la *Declaración Conjunta sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, también conocida como “La Iniciativa de L’Aquila sobre la Seguridad Alimentaria”. Esta declaración enfatizaba en el compromiso de garantizar una adecuada ayuda alimentaria de emergencia. Al mismo tiempo, acordaron el impulso de una estrategia para el impulso del desarrollo agrícola y rural, así como del financiamiento sostenido y predecible para este fin. Al mismo tiempo, aprobaron promover la remoción de las restricciones a la exportación de alimentos y de los impuestos extraordinarios, especialmente de los alimentos adquiridos con fines humanitarios.

La preocupación llegaba, pues, al tema de la desarticulación del sistema mundial alimentario y la necesidad de establecer ciertas normas para su gobernanza, si bien las medidas adoptadas eran contradictorias en tanto la producción de excedentes y su exportación con fines humanitarios contribuirían a la misma desarticulación del sistema.

No obstante la importancia creciente de la crisis alimentaria en las más importantes cumbres mundiales y de la reiteración de colocar al centro de los esfuerzos en el combate del hambre la necesidad de invertir en la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural y de reconocer el valor de los pequeños y las pequeñas productoras, las resoluciones y compromisos adoptados en fecha posterior al 2006 –año de celebración de la CIRADR—, estos esfuerzos parecen disociados de los acuerdos adoptados por los distintos países miembros de la FAO que asistieron a dicha conferencia. ¿Cómo explicar, entonces, esta desvinculación? ¿Qué significa desligar los esfuerzos por erradicar el hambre y la pobreza de la temática agraria? ¿Qué implicaciones prácticas tiene dejar de lado el imperativo de “dotar a las personas pobres de los recursos y las capacidades que les permita una vida productiva y la realización plena de sus capacidades y potencialidades” y reconocerlas como “sujetos y sujetas de derechos”, para considerarlos “usuarios de las políticas sociales”?

En la CIRADR (2006), desde el discurso inaugural hasta la declaración final se asentó el reconocimiento explícito de la importancia de la reforma agraria para la erradicación de la pobreza y el hambre. El señor Diouf, Director General de la FAO, planteó la necesidad de cambiar de paradigma dada la falta de avance en los esfuerzos por reducir el hambre y la pobreza. Diouf subrayó, además, dos dimensiones impor-

tantes e indispensables de la Reforma Agraria: el acceso de la población pobre y hambrienta a la tierra y otros recursos naturales, y la necesidad de mejorar las capacidades rurales para el desarrollo y el acceso de los pobres a los servicios y los activos de modos de vida complementarios.

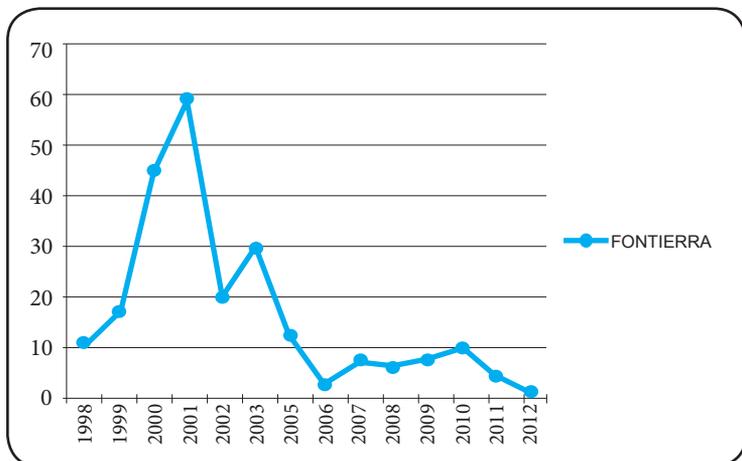
Todos los Jefes de las delegaciones de los Estados participantes en la conferencia manifestaron su apoyo unánime a tales planteamientos, Guatemala incluida. El apoyo unánime al enunciado de que la reforma agraria y el desarrollo rural son fundamentales para alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial de la Alimentación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en referencia a la pobreza y el hambre fue manifiesto. Los miembros suscribieron que la reforma agraria y el desarrollo rural son imprescindibles para contrarrestar los verdaderos problemas de abandono y exclusión de las poblaciones rurales (FAO, 2006).

En consonancia con estas aseveraciones, dos comisiones de trabajo sesionaron en torno a los temas de Reforma Agraria y Acceso a la Tierra, y otra sobre Desarrollo Rural y Erradicación de la Pobreza. La declaración final de la Conferencia fue categórica al respecto. Los resultados de la CIRADR en 2006 abrieron, pues, esperanzas a los movimientos campesinos y parecieron reforzar viejos compromisos recogidos en los Acuerdos de Paz una década atrás, respecto al acceso a la tierra y otros recursos naturales para las y los campesinos y pequeños productores del campo, vislumbrando la posibilidad de producir los propios alimentos y emprender vías hacia el desarrollo y prosperidad en el área rural.

¿Qué ocurre entonces con los conceptos, el análisis y los compromisos adoptados en las esferas internacionales por la representación del Estado de Guatemala al momento de

pasar a su aplicación práctica en el ámbito nacional? ¿Cómo entender este ir y venir de ideas y propuestas de políticas para erradicar el hambre y la pobreza, imbricando propósitos y lineamientos supuestamente compartidos en los niveles internacionales, y su aterrizaje diametralmente opuesto o por lo menos sesgado en la política nacional? ¿Cómo entender esta esquizofrenia entre el discurso de promover el acceso a tierra, recursos naturales y otros activos productivos para los más pobres, y una limitada o casi extinta política agraria que agoniza paralelamente a iniciativas que no logran abatir los índices de malnutrición ni garantizar la seguridad alimentaria de la población más marginada del país?

Gráfica 1. Número de fincas compradas por FONTIERRA, 1998-2012



Fuente: FONTIERRA, 2013.

III. LA GLOBALIZACIÓN, LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL ESTADO Y LA POLÍTICA DOMÉSTICA

El aporte teórico de William I. Robinson (2003) puede ayudarnos a organizar los distintos conceptos que flotan y se esparcen en el ambiente y que se utilizan constantemente en los organismos multilaterales e internacionales y los nacionales, así como entre organizaciones de la sociedad civil. Nuestro propósito, como asentamos al inicio, es el de establecer su genealogía y comprender cómo se filtran desde los niveles internacionales a los nacionales, y cómo se produce su tamizaje o bien la transmutación entre análisis y desarrollos conceptuales, hasta desembocar en políticas recortadas con una orientación muy precisa, que evade algunos temas e insiste en otros, imponiéndolos como pensamiento dominante.

Robinson plantea que, fruto del proceso globalizador, nos encontramos en un proceso de transnacionalización de lo que hasta ahora fueron Estados nacionales. El proceso de

acumulación capitalista ya no sigue una lógica nacional, sino una transnacional. Las condiciones de producción no son permanentes ni estables: en la medida en que el mundo entero es un espacio unitario para la operación del capital y la realización de la ganancia, la relocalización espacial del capital es consubstancial a la acumulación. El capital transnacional es completamente móvil, pudiendo localizarse y relocalizarse a conveniencia de la acumulación.

La dramática movilidad de los factores de producción (fuerza de trabajo, capital y mercancías) son los responsables de importantes cambios a nivel político y del proceso de transnacionalización de los Estados. Lo anterior no significa que los Estados nacionales, como los hemos conocido hasta ahora, sean ya irrelevantes, pero su papel está cambiando y se encuentran en un proceso de transición y reorganización interna. Los Estados emprenden su transformación no sólo en virtud de su pérdida de peso político (frente a otros pesos políticos externos), sino también porque se ha modificado la estructura de clases que antes les dio soporte o que los conformó en el pasado: ahora existe una “base social orgánica” cuyos intereses integran a sectores “nacionales” que gravitan ahora más hacia los circuitos de acumulación global.

Robinson también señala que estamos ante la emergencia de un Estado Transnacional (ETN),¹⁰ cuyo aparato tiene múltiples capas y múltiples centros, pero cuya función es la llevar

¹⁰ Autores como Saxe-Fernández y Delgado Ramos (2004) y Héctor Díaz Polanco, sin llegar a desarrollar la noción de un Estado Transnacional, concuerdan en que las corporaciones multinacionales del mundo operan en el ámbito externo desde la base de un Estado-nación y la globalización es en realidad un proyecto político diseñado desde el poder, que permite a sus detentadores usar las posiciones prominentes tanto en países centrales como periféricos y los organismos financieros internacionales, para imponer políticas y apoderarse de la riqueza, incluyendo el uso de los Estados-nación.

adelante la planificación supranacional y la suplantación gradual de los entes estrictamente nacionales, por aquellos que administran la economía global. Ésta sería la función del sistema financiero internacional –el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), por excelencia–, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los bancos regionales (BID, entre otros).

En el orden político los foros supranacionales incluirían al G8 y el G22. A un nivel formal estaría la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al igual que distintas agrupaciones tales como la Unión Europea, la Asociación del Sudeste Asiático, etc. En este marco, el BM y el FMI al dictar sus políticas y condicionar el financiamiento a su aplicación, está –de hecho– fomentando el establecimiento de nuevas relaciones de clase a nivel internacional.

Los Estados neo-liberales –como el de Guatemala– en este proceso de transición tienden a retener algún poder, lo que les permite facilitar la globalización, pero pierden simultáneamente la posibilidad de armonizar los distintos intereses en medio de la conflictividad social agudizada al interior del país, su representación de la unidad nacional aparece cada vez más debilitada –si alguna vez la tuvo–, así como su capacidad de legitimar los procesos (Robinson,2003).

Al igual como sucede en las estructuras económicas y financieras de este Estado Transnacional *en construcción* (BM, FMI, OMC, etc.), el poder supranacional ejerce poder e influencia a través de distintos mecanismos y cinturones de transmisión, tales como institutos de investigación y tanques de pensamiento, contrapartes nacionales o entidades locales

(nacionales) que comparten intereses en las nuevas actividades económicas, a través de vínculos de todo tipo, políticos, culturales e ideológicos.

Al interior de los países que experimentan estos cambios, tanto a nivel de sus sociedades como de sus Estados nacionales, existen procesos importantes de resistencia y oposición al proceso globalizador, lo cual contribuye también al modelaje de las sociedades mismas al igual que de los Estados, de la sociedad global con las clases transnacionales emergentes y del Estado transnacional en formación.

Junto a la agenda económica o el programa económico global expresado en el Consenso de Washington, en el terreno político la agenda transnacional se ha definido como la promoción de la “Democracia formal”. Robinson nos invita a utilizar de forma más precisa el término de “Poliarquía”, en la medida en que realmente no podemos hablar de democracia en toda la extensión de la palabra, sino apenas referirnos a sistemas de gobierno en los cuales un pequeño grupo gobierna y la participación de la mayoría en los procesos de toma de decisión se reduce a la escogencia de reducidas élites en procesos electorales estrechamente controlados.

El Estado Transnacional ha venido desarrollando, igualmente, estructuras para realizar estos procesos democratizadores dentro de los márgenes acotados. A ello responderían otros organismos de las Naciones Unidas que buscan modelar definiciones y regulaciones en apego a los derechos universalmente legitimados. De allí que en el terreno de las políticas para la erradicación de la pobreza y el combate al hambre, instituciones supranacionales como la FAO –más democrática en sus procedimientos internos– genere productos como

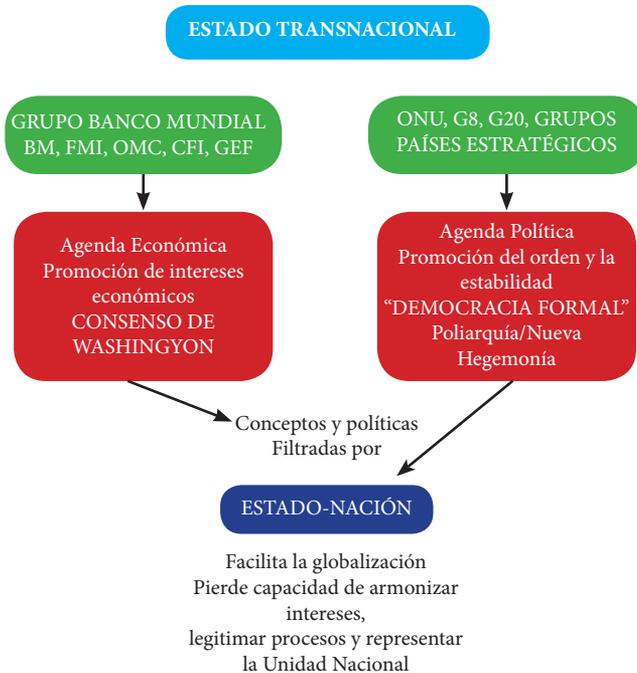
los resultantes de las Conferencias sobre la Alimentación o herramientas como las *Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación* o las *Directrices Voluntarias para la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques*, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS, por sus siglas en inglés) en mayo del 2012 (FAO,2012).

En nuestro país asistimos al surgimiento de los primeros estadios de una hegemonía supranacional, todavía incapaz de regular la totalidad de las condiciones económicas y políticas del capitalismo a escala global, pero en la cual distintos niveles de decisión política han sido sustraídos ya al Estado nacional. Las decisiones fundamentales han sido tomadas en esos espacios supranacionales, derivando en los Estados nacionales –con más o menos apertura democrática para incorporar los aportes de sectores de la sociedad civil organizada– aspectos de menor impacto o de modulación de las grandes decisiones a las condiciones específicas de nuestras realidades concretas.

El desenvolvimiento ulterior de estas tendencias es impredecible todavía, dada la cerrada resistencia de los pueblos a muchas de estas disposiciones, al acelerado proceso de imposición de un único modelo de desarrollo, pero principalmente al voraz despojo de las tierras, los recursos naturales y los territorios. Tampoco es éste el tema que nos ocupa en este ensayo. No obstante, este marco de análisis nos resulta de utilidad para trazar, aunque sea de manera esquemática, un diagrama que nos permita ordenar algunos conceptos y apuestas que se nos imponen como pensamiento dominante sobre temas cruciales de preocupación general como lo son el hambre y la pobreza, a la vez que hay otros que se filtran a través de las instituciones, instituciones corporativas y tan-

ques de pensamiento, y terminan asentándose en preceptos de políticas públicas. El siguiente esquema o diagrama nos servirá de marco general para organizar y analizar los distintos discursos que respecto al hambre, la erradicación de la pobreza, la tierra y el desarrollo rural se han expresado en el ambiente nacional en los últimos dos años.

Diagrama 1. Transnacionalización de políticas



IV. LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

El Estado guatemalteco tiene varias fuentes de orientación en el diseño de sus políticas para el combate del hambre y la pobreza. Los indicadores de la problemática social en el país no dejan lugar a dudas sobre la prioridad de atender estos temas. Pero, adicionalmente, como se ha mencionado arriba, ambas problemáticas han sido igualmente priorizadas en la agenda internacional y sus análisis, enfoque, conceptos y lineamientos de políticas se filtran desde los distintos centros de poder y formuladores de políticas, a través de la institucionalidad de lo que hemos denominado –con Robinson– el Estado Transnacional en construcción.

El Programa de Gobierno del Partido Patriota 2012-2015 fue formulado a partir de tres “pactos”:¹¹ (i) Fiscal y de Competitividad; (ii) Seguridad, Justicia y Paz; y (iii) Hambre Cero. Para su operativización este tercer pacto derivó en el Plan Hambre Cero, que reúne el conjunto de acciones ejecutadas (o a ser ejecutadas) por ocho ministerios y cinco secretarías de gobierno, que contribuyen desde sus mandatos específicos a la realización de los cuatro objetivos del plan:

- a) Reducir en 10 % la prevalencia de la desnutrición crónica infantil para finales del 2015, promoviendo el desarrollo infantil temprano;

¹¹ Entrecorramos la palabra “pactos”, pues se ha querido suplantar el nivel más amplio de consenso alcanzado al finalizar el conflicto armado interno, plasmado en los Acuerdos de Paz de 1996, el gran “pacto social”, hoy abandonado como agenda política desde los centros de poder.

- b) Prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad por la desnutrición aguda en la niñez menos de cinco años;
- c) Promover la seguridad alimentaria y nutricional, fundamento del desarrollo integral de toda la población guatemalteca; y
- d) Prevenir y atender las emergencias alimentarias, relacionadas con el cambio climático y los desastres naturales.

En términos de resultados, el Plan Hambre Cero se propone reducir el hambre crónica disminuyendo la desnutrición crónica infantil en un 10 % entre 2012 y 2015. Para lograrlo, se impulsan 13 acciones enmarcadas en la “Ventana de los 1,000 días”.¹² Este programa se basa en la iniciativa Scaling Up Nutrition (SUN) puesta en marcha por el Sistema de Naciones Unidas para operativizar las resoluciones de las distintas Cumbres de la Alimentación y respaldada por el BM y el FMI

¹² Las 13 acciones contempladas en la “Ventana de los 1,000 días” son: promoción y apoyo de la lactancia materna, mejoramiento de la alimentación complementaria a partir de los 6 meses de edad, mejoramiento de prácticas de higiene incluyendo el lavado de manos, suplementación de vitamina A, suplementación de zinc terapéutico en el manejo de la diarrea, provisión de micronutrientes en polvo, desparasitación y vacunación de niños y niñas, suplementación de hierro y ácido fólico para prevención y/o tratamiento de la anemia en mujeres embarazadas, prevención de la deficiencia de yodo mediante sal yodada, fortificación con micronutrientes a los alimentos básicos, prevención y tratamiento de la desnutrición aguda moderada a nivel comunitario incluyendo alimentación suplementaria lista para el consumo, tratamiento oportuno de la desnutrición aguda severa utilizando alimentos terapéuticos listos para consumo en el nivel comunitario y en Centros de recuperación Nutricional con la atención y seguimiento del personal de salud, e inmunizaciones.

a partir del 2010, así como por donantes como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Iniciativa Global Clinton. Esta iniciativa de escala mundial (SUN) se asienta en cuatro principios: trabajar a través de alianzas multisectoriales e involucrando a distintos actores a nivel de país, promover y descansar en un marco legal e institucional de política pública coherente, alinear distintos esfuerzos y acciones en torno a objetivos comunes explícitos, y movilizar recursos domésticos complementados por recursos externos. A la fecha 42 países se han sumado al “Movimiento SUN”, el cual cuenta con una estructura de líderes de países (“puntos focales”), donantes y redes nacionales. El punto focal para Guatemala es la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SE-SAN), en la persona de su Secretario Ejecutivo.¹³

El segundo resultado que persigue el Plan Hambre Cero es el de prevenir y mitigar las muertes por desnutrición aguda, especialmente durante los meses más críticos del período anual de hambre estacional, para lo cual se contemplan impulsar las siguientes acciones:

- a) Apoyar a la agricultura familiar para aumentar la producción de autoconsumo y venta con técnicas apropiadas de bajos insumos;
- b) Establecer un sistema de alerta en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) con base en redes de vigilancia nutricional, incluyendo centros centinela; y

¹³ Ver: www.scalingupnutrition.org

- c) Establecer una red de protección social contra el Hambre Estacional, que cuente con programas de empleo temporal, de transferencias monetarias condicionadas y asistencia humanitaria.

Dentro de los Programas de apoyo estructural (socio-productivo) a las economías rurales que forman parte del Plan Hambre Cero (PHC) se han impulsado tres programas: “Mi Bono Seguro” o programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC), “Mi Cosecha Segura” o programa de distribución de fertilizantes y el Programa de Arrendamiento de Tierras. Como señala el informe de monitoreo producido por el Centro de Estudios Rurales Ixim (2012) a un año de su aplicación, los programas de reactivación de la agricultura campesina no muestran una relación o interacción clara con el PHC y tampoco responden a la focalización de éste. De hecho, estos programas ya se venían ejecutando en el gobierno anterior, pero bajo el actual gobierno (del Partido Patriota) se redujeron en cobertura, monto y periodicidad, y apuestan por el fortalecimiento de la demanda más que de la oferta (calidad y cobertura de los servicios).¹⁴

¹⁴ El estudio de monitoreo realizado por CER-Ixim (2012) da cuenta de una reducción de las TMC del 20 al 3.6 % del salario mínimo, tomando en cuenta la periodicidad de las entregas. La entrega de fertilizantes se ha convertido en una acción universal durante los últimos tres gobiernos, aunque con variaciones en la cantidad del subsidio entregado y en los procedimientos, los cuales redundan en problemas políticos y de transparencia y corrupción. El programa de arrendamiento de tierras recuperó en 2012 el número de usuarios y usuarias alcanzado durante 2008, con variaciones del monto de subsidio otorgado, pero socavando definitivamente el único programa de acceso a tierras: en 2012 el Fondo de Tierras no compró ni una sola finca y en 2013 se inició la entrega de las primeras para comunidades desalojadas violentamente en el valle del Polochic, sólo después de una importante movilización campesina, indígena y popular. Ver en detalle dicho estudio.

Por otra parte, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) producto derivado del proceso de formulación de la Iniciativa de Ley 40-84 y vigente desde 2009,¹⁵ fue congelada en el Congreso de la República en diciembre del 2012, luego de haber motivado los más encendidos debates y la negociación activa del empresariado en los pasillos del espacio legislativo para impedir su aprobación. No obstante reconocer la validez de considerar a las economías campesinas como el “sujeto priorizado” de la intervención pública en materia de desarrollo rural recogida en dicha política, así como de declarar su compromiso con el impulso de la misma, el gobierno del PP rebajó de entrada su importancia asentando “la parcialidad de los actores sociales que participaron en su formulación”¹⁶ y, tras considerarla ambiciosa y demasiado amplia para su implementación, lanzó el denominado “Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral” (MAGA,2012), anunciando el impulso de la “Estrategia de las dos puertas”.

La estrategia de las dos puertas se traduciría en el impulso simultáneo de esfuerzos en dos direcciones contradictorias: por un lado, el fortalecimiento de la economía campesina y, por el otro, la promoción de la inversión privada en territorios rurales. El primer esfuerzo estaría sustentado en el “Programa de la Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina” (PAFFEC) y el segundo por el “Marco General de Política para la Promoción de la Inver-

¹⁵ Puesta en vigencia a través del Acuerdo Gubernativo 196-2009.

¹⁶ Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral. *Plan para activar y adecuar la PNDRI*, página 10.

sión Privada en Territorios Rurales”, ambos coordinados desde la Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral (MAGA,2012).

En la práctica, el PAFSEC ha tenido en el año 2013 un presupuesto asignado muy inferior al costo estimado (tan sólo del 6.16 %) y ha debido reducir su cobertura en términos geográficos y de número de familias,¹⁷ mientras las inversiones privadas en al área rural –proyectos de explotación minera, establecimiento de plantaciones de monocultivos de exportación e instalación de hidroeléctricas– gozan de un amplio respaldo político e institucional del Estado, que va desde la aprobación expedita de los Estudios de Impacto Ambiental en su proceso de gestión y la concesión de licencias, hasta la utilización de las fuerzas de seguridad del Estado y la utilización discriminatoria del sistema de justicia en contra de la población local que se niega a aceptar dichos proyectos en sus territorios.¹⁸ Para finales del 2013, el gobierno continuaba ignorando los resultados de más de 60 consultas comunitarias de buena fe en las que los pobladores de distintos municipios y territorios donde se desarrollan estos proyectos los han rechazado de manera fundamentada.

Un cuarto programa socio-productivo, denominado “Triángulo de la Dignidad”, fue puesto en marcha por el actual gobierno en 2012. Este programa se propone facilitar créditos a personas propietarias o poseedoras de tierra para la compra de semilla, agroquímicos y agroservicios, en apoyo a la

¹⁷ Ver CER-Ixim, 2012: 30.

¹⁸ Ver: Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Olivier De Schutter. Naciones Unidas, A/HRC/13/33/Add.4, 26 de enero 2010.

producción de alimentos básicos (maíz, frijol, arroz, incluye también ajonjolí y cardamomo), por un monto de 3,000 quetzales. Este crédito, según el planteamiento original, buscaba el incremento en la producción de alimentos básicos, los cuales serían adquiridos por el Estado a un precio de garantía para nutrir las reservas alimentarias nacionales. Este último objetivo ha sido ya abandonado en la práctica, derivando en la facilitación de “mesas de negocios” entre los productores y las grandes empresas alimentarias transnacionales para la comercialización de los granos (CER-Ixim).

En suma, las políticas públicas de combate al hambre y lucha contra la pobreza se han venido concentrando en las acciones agrupadas en la “Ventana de los 1,000 días”, mientras se destinan pocos recursos financieros y técnicos a los programas de apoyo estructural o socio-productivo. La política agraria, como se señaló más arriba, fue prácticamente abandonada después del 2001, encontrándose en la actualidad en una fase terminal. Declarativamente se insiste en que se impulsa una estrategia de dos vías “complementarias”, pero en la realidad la atención, recursos y fuerza del Estado se encuentra volcada en apoyo a las inversiones privadas rurales, en detrimento de los esfuerzos de fortalecimiento y priorización de las economías campesinas.

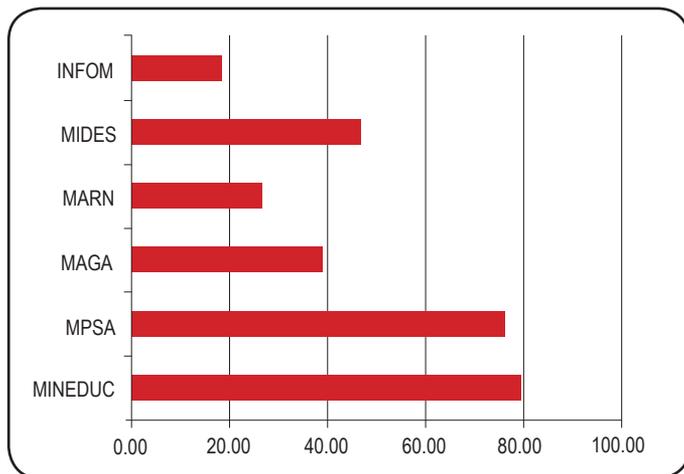
Los siguientes cuadros (1 y 2) recogen la información oficial hasta el 31 de octubre 2013, respecto al nivel de ejecución de los fondos asignados en el Presupuesto Nacional 2013 para el impulso del Plan Hambre Cero y las distintas acciones que se realizan desde las distintas dependencias públicas que contribuyen a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Cuadro 1. Integración del Presupuesto a nivel nacional que apoya la SAN / PHO, al 31 octubre 2013

Instituciones	POA SAN/PRHO 2013			PACTO HAMBRE CERO		
	Vigente al 31/10/13	Ejecución al 31/10/13	% ejecución	Presupuesto gestión por resultados	Ejecución al 31/10/13	% Ejecución
MINEDUC	737,101,217.00	580,912,783.00	78.81	7,373,101,217	580,912,783	78.81
MPSA	783,144,608.00	607,208,534.00	77.53	783,144,608	607,208,534	77.53
MINTRAB	6,466,000.00	6,245,559.00	96.59			
MINECO	6,598,726.00	2,829,179.00	42.87			
MAGA	1,054,903,855.00	412,205,767.00	39.08	1,054,903,855	412,205,767	39.08
MICIVI	1,012,467,810.00	621,525,090.00	61.39			
MARN	1,304,562.00	350,868.00	26.9	1,304,562	350,868	26.9
MIDES	1,010,708,011.00	440,385,958.00	43.57	498,466,570	234,747,226	47.09
SCEP	553,700.00	170,309.00	30.76			
SBS	3,184,002.00	2,631,639.00	82.65			
SOSEP	29,890,013.00	28,909,432.00	96.72			
SEPREM	823,184.00	822,361.00	99.9			
SESAN	89,594,123.00	40,142,672.00	44.81			
ICTA	45,182,076.00	24,530,289.00	54.29			
INFOM	399,868,688.00	41,429,952.00	10.36	202,390,061	37,350,659	18.45
CONALFA	77,740,685.00	63,729,743.00	81.98			
INDECA	19,000,000.00	11,623,208.00	61.17			
TOTALES	5,278,531,260.00	2,885,653,345.00	54.67	3,277,310,873	1,872,775,837	54.14

Fuente: Datos tomados de SIISAN, 31 octubre 2013.

Gráfica 2. Ejecución del Plan Hambre Cero en % por institución, al 31 octubre 2013



Fuente: Datos tomados de SIISAN, 31 octubre 2013.

A los programas nacionales se suman las iniciativas de carácter regional (centroamericano), que buscan impulsar esfuerzos conjuntos y multisectoriales, involucrando a la cooperación externa, gobiernos, sector privado, medios de comunicación, partidos políticos, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Estas iniciativas han sido lanzadas por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En cumplimiento de los acuerdos adoptados en las Cumbres de la Alimentación (1996 y 2002), en 2002 arrancaron los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) para

Centroamérica con financiamiento de AECID. Este programa fue concebido como un marco amplio para la cooperación 2002-2013¹⁹ y constituye la principal de intervención de la FAO a nivel regional y en cada país, donde es ejecutado por las entidades nacionales encargadas del desarrollo agropecuario y rural en cada país. A lo largo de su período de duración, contemplaba tres fases de desarrollo con sus respectivos objetivos estratégicos: una primera de apoyo directo a las familias, una segunda de expansión geográfica y conceptual y una tercera fase final de institucionalización de la SAN.

Por otra parte, existen esfuerzos en el ámbito de la SAN para enfrentar los impactos del cambio climático. En el marco de la XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y Presidentes de Centroamérica celebrada en diciembre del 2002 en San José de Costa Rica, los Estados centroamericanos adoptaron el *Marco Estratégico para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático*, cuyo impulso práctico tomó forma en el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA II) del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), ejecutado por las entidades especializadas en SAN en la región: el INCAP y la FAO, en coordinación con los gobiernos nacionales, gobiernos municipales, ONGs, entidades académicas e instancias de la sociedad civil.

Finalmente, señalemos que a nivel parlamentario también se han generado iniciativas de trabajo en torno al tema del

¹⁹ www.pesacentroamerica.org

hambre, partiendo de una Comisión Legislativa a nivel nacional, los esfuerzos se articulan a nivel subregional (Centroamérica) y regional, en el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe.²⁰

V. EL SECTOR PRIVADO Y SUS TANQUES DE PENSAMIENTO

Un punto de inflexión en la respuesta del sector privado a la problemática del hambre y la pobreza en el país parece haber ocurrido después de finales del 2012, cuando se debatió en el Congreso de la República la Iniciativa 4084 o Ley de Desarrollo Rural Integral. Después de esa coyuntura, pareciera haber ocurrido “un despertar” en la clase empresarial guatemalteca: tomó conciencia de cuán lejos había llegado la discusión nacional en torno a la urgente necesidad de contar con políticas de desarrollo para el área rural, donde se localiza el mayor porcentaje de población que padece hambre y pobreza, y en la cual los diversos indicadores considerados en el Índice de Desarrollo Humano alcanzan sus picos más dramáticos.

La Iniciativa 4084 o Ley de Desarrollo Rural Integral es el resultado de un largo proceso. El proceso para su formulación arrancó en 2002 como compromiso derivado de los Acuer-

²⁰ A nivel nacional, la Comisión Parlamentaria contra el Hambre es encabezada por el Diputado del PAN, Hugo Morán.

dos de Paz y luego de que el Grupo Consultivo para Guatemala²¹ constatará el poco avance en el cumplimiento de los compromisos en materia de desarrollo rural. La Organización de Estados Americanos (OEA), apoyada por la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), lanzó en dos oportunidades procesos de discusión intersectorial, en los cuales participaron instituciones gubernamentales y representaciones de la iniciativa privada, de las organizaciones campesinas, cooperativistas y de pequeños empresarios rurales, entidades académicas y centros de investigación. El segundo proceso de diálogo avanzó de manera consensuada en el análisis y diagnóstico de la situación imperante en el agro, pero se estancó de manera definitiva al momento de discutir lo relativo a la política agraria. Para dejar constancia de dicho estancamiento, en octubre 2007, se suscribió un documento de cierre formal del proceso por parte de las organizaciones asistentes al diálogo (de la sociedad civil y gubernamentales) y el entonces Vicepresidente de la República, Eduardo Stein Barillas, asentando en él el nivel de acuerdo alcanzado pero la imposibilidad de avanzar sobre el tema de la política agraria con la representación empresarial.²²

El proceso de formulación de la Iniciativa de Ley de DRI, no obstante, continuó, sumándose otros sectores organizados de la sociedad, como el Colegio de Ingenieros Agrónomos y organizaciones ambientalistas. El resultado final se sometió al Congreso de la República en 2008 y obtuvo el dictamen

²¹ El Grupo Consultivo para Guatemala se integra con representaciones de los “países amigos” del proceso de Paz, así como de la cooperación multilateral y organismos internacionales que contribuyen al desarrollo del país.

²² Para entonces asistían en representación del CACIF el señor Roberto Ardón y por la Cámara del Agro el señor Otto Kussik.

favorable de dos comisiones legislativas. En 2009 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) aprobó sus formulaciones centrales a través de una política, las cuales fueron ratificadas por el Presidente Álvaro Colom a través del Acuerdo Gubernativo 196-2009.

En 2012, la discusión de la Iniciativa 4084, de hecho, complementaba el abordaje del combate al hambre y la pobreza exclusivamente desde las políticas de la atención en salud (“Ventana de los Mil días”), las Transferencias Monetarias Condicionadas y la asistencia alimentaria de emergencia, abriendo posibilidades a políticas enfocadas en hacer viable y fortalecer la pequeña economía campesina y a los pequeños productores rurales.²³ Pero su introducción en la agenda del Legislativo despertó los miedos oligárquicos ancestrales alrededor de dos temas centrales para la acumulación: tierra y mano de obra.

La Iniciativa de Ley plantea la atención e inversión pública orientada a un sujeto social y económico *priorizado*: las economías campesinas. El artículo relativo al tema agrario que levantó sospechas de ser expropiatorio, se limita, por otra parte, a los propósitos suscritos en 2006 por los partidos políticos en el “Acuerdo sobre Desarrollo Rural” en el Marco del Plan Visión de País:

²³ La Iniciativa 4084 o Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral contempla el impulso a 10 políticas: (i) agraria, (ii) agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica, (iii) económica, (iv) social, (v) laboral, (vi) de participación social y desarrollo político, (vii) reducción de la vulnerabilidad y riesgos, (viii) cultural, (ix) de soberanía y seguridad alimentaria, y (x) socio-ambiental.

“7. Dada la importancia que presenta el tema de la Estructura Agraria, la política de Desarrollo Rural en su eje agrario reconoce la demanda de acceso a la tierra –entre otros activos productivos, tales como financiamiento, tecnología, conocimiento, etc.– principalmente por parte de grupos campesinos, que debe ser superada, y propone su atención bajo esquemas diversos que incidan en el mercado de tierras, de tal manera que se haga efectivo su acceso para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, para lo cual se revisarán y actualizarán los instrumentos vigentes en materia de acceso, regularización, resolución de la conflictividad agraria y, en general, de aquellos relacionados con los aspectos jurídico institucionales, promoviendo incentivos para la democratización del acceso y desincentivos para evitar la concentración de activos de forma desequilibrada.”

Es decir, el conjunto de políticas deberían asegurar la propiedad, tenencia y uso sostenible de la tierra y recursos naturales a estas economías campesinas, con lo cual se dotarían de mayor autotomía y no serían presa de la urgente necesidad –por miseria– de vender sus tierras y/o emplearse por jornales inferiores al salario mínimo con los empresarios agrícolas y agroindustriales. Son estas transformaciones las que encendieron las alarmas de la iniciativa privada, liderada por la Cámara del Agro, movilizándola a oponerse a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. Unos meses antes a la coyuntura de diciembre, en mayo 2012, el sector empresarial había intentado –sin éxito– invalidar la Política de Desarrollo Rural vigente.²⁴

²⁴ Las cámaras empresariales presentaron un recurso de inconstitucionalidad en contra de la política en mayo 2012.

Después del revés político sufrido, el sector empresarial y sus tanques de pensamiento (FUNDESA, CIEN) convocaron al 10° Encuentro Nacional de Empresarios (ENADE), el cual fue patrocinado por las principales empresas guatemaltecas y la USAID.²⁵ Si bien este tipo de cumbres empresariales vienen realizándose ya por una década, es notorio el desplazamiento de la temática tratada, desde una centrada en temas empresariales y de clima de negocios, hacia otra centrada en el contexto socioeconómico y la necesidad de involucrarse en el combate al hambre y la pobreza.

La metodología utilizada por el ENADE reeditó, en alguna medida, la ruta seguida siete años atrás por el Plan Visión de País. El Presidente de FUNDESA e impulsor del ENADE –miembro también del Grupo Facilitador del Plan Visión de País– presentó la propuesta un mes antes en los medios de comunicación: se trataba de realizar talleres previos sobre la temática de la desnutrición y la educación en el país, “sin grandes directrices”, para integrar los planteamientos y metas a proponerse por parte de los actores asistentes en dichas temáticas, en un documento que someterían posteriormente a los partidos políticos para que éstos –a su vez– los hagan suyos, los suscriban y los transformen en políticas de Estado “inter-partidarias” e “inter-gubernamentales”. Es decir, se buscaría –una vez más– que el compromiso sea asumido por los partidos políticos “sin importar la bandera partidista” y “no importe quién nos gobierne”.²⁶

²⁵ Entre los patrocinadores del ENADE están las entidades de cooperación al desarrollo FUNDESA y USAID, y las empresas guatemaltecas y multinacionales Banco Industrial (sector financiero), Azúcar de Guatemala y Pantaleón (sector azucarero), Cabcorp CBC y Cervecería Centroamericana (sector bebidas, cerveza y embotellado), Multi Inversiones, Grupo IBW (servicios de internet y comunicaciones), Ogilvy (publicidad), Cofino Stahl e Hino (vehículos) y Cementos Progreso, entre otras.

²⁶ El Periódico, 11 septiembre 2013. Entrevista a Felipe Bosch, Presidente de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA).

Llegados al punto de inflexión que hemos señalado, el sector empresarial buscaría arropar sus planteamientos con la participación de “notables” como invitados especiales,²⁷ a la vez que con una selección *ad hoc* de la sociedad civil –excluyendo a sus adversarios políticos en la coyuntura de diciembre 2012–, para legitimar sus propuestas y acciones mediante un “pacto nacional”, mismo que esta expresión de la “sociedad civil” debería auditar en sus realizaciones. El horizonte trazado por el empresariado es el año 2021, cuando se cumplirán 25 años de la firma de la Paz Firme y Duradera. Para entonces, se comprometen a reducir de 49 a 35 % la población que padece desnutrición (meta más modesta que el ODM 1), a la vez que elevar de 7 al 25 % la calidad educativa de los niños. Busca elevar el crecimiento económico mediante la promoción de las inversiones privadas rurales, de capitales nacionales o multinacionales.

El planteamiento que subyace tanto en las intervenciones de los voceros del ENADE como en el acuerdo suscrito al finalizar éste, descansa en los conceptos y lineamientos dominantes enmarcados en el “Modelo Neo-liberal” (ver Cuadro 2). Para superar el hambre y la desnutrición se requiere de un país que sea competitivo y que crezca económicamente a un ritmo superior al que ha observado en el pasado, para lo cual debe tomar acciones. En el discurso empresarial las definiciones del hambre, la desnutrición crónica y la pobreza son tautológicas y el análisis de sus relaciones causales son con-

²⁷ Los expertos invitados fueron: el ex Presidente de México Ernesto Zedillo; Abel Albino, especialista en desnutrición infantil; Jeffrey Puryear, experto en educación y promotor de la participación del sector privado en la educación; y Fernando Vargas, especialista en formación profesional de la OIT.

fusos, pero expresan claramente la falta de voluntad de abordar las causas de la pobreza:

“La desnutrición crónica es una limitante al crecimiento económico. La desnutrición crónica está perpetuando la pobreza. No es que en Guatemala haya desnutrición crónica porque somos pobres. La desnutrición crónica está perpetuando la pobreza, está limitando las condiciones de vida a los guatemaltecos.”²⁸ (el subrayado es nuestro)

Las acciones previstas por el sector privado se ubican en dos órdenes: abatir los índices de desnutrición y elevar la calidad educativa, para que Guatemala cuente con “un recurso humano competitivo que sea acorde a las necesidades del país y del mundo entero”.²⁹

Por otra parte, desde el campo empresarial la conflictividad social no es percibida como un indicador de malestar social que interpela al Estado y a las empresas, sino como un obstáculo para la inversión privada rural y, consecuentemente, también una limitante para el crecimiento económico. Mensualmente el Banco de Guatemala (Banguat) consulta a un panel de analistas para la elaboración del Índice de Confianza; la mayoría de empresarios señala que la conflictividad social atenta contra la actividad económica en general y aleja a los potenciales inversionistas. De acuerdo con el Banguat, para el mes de septiembre 2013 un 55.6 % de los empresarios

²⁸ Declaraciones de Juan Carlos Zapata, Director Ejecutivo de FUNDESA, en el programa “A primera hora” de Radio Emisoras Unidas, 3 octubre 2013.

²⁹ Idem.

no estaba seguro de que el momento fuera propicio para realizar inversiones y un 33.3 % lo percibían claramente como un mal momento para las mismas.³⁰ El representante de la Cámara de Industria se refirió de manera más específica: los conflictos provocados por los proyectos de minería y de generación de energía hidroeléctrica son ahora mayores y más complejos que en años anteriores.

Coincidiendo con la visión empresarial, el presidente del Consejo Económico Social, Gustavo Porras,³¹ analizó la conflictividad económica y social ante directivos y socios de la Cámara Guatemalteca de la Construcción, yendo más lejos en la interpretación de la conflictividad. Según su análisis, “La conflictividad se ha convertido en un negocio y en una estrategia geopolítica. El conflicto es el negocio, no la solución.”³²

Pese a tales análisis, las inversiones privadas rurales no se han detenido. La Cámara Oficial de Comercio Española en Guatemala (Comacoecs) señala que sus socios siguen viendo “un buen ambiente” para sus inversiones en el país. Con ocasión de la celebración del I Congreso Palmero organizado en el mes de octubre 2013, ignorando las denuncias relacio-

³⁰ El Periódico, 3 de octubre 2013. Conflictividad social deteriora confianza de inversionistas.

³¹ Órgano autónomo y consultivo del Estado, creado mediante la Ley Orgánica del CES o Decreto 2-2012 del Congreso de la República. Tiene personalidad jurídica y patrimonio y presupuesto propios. Su objeto es emitir opinión “en relación con el contenido y la gestión de las políticas públicas económicas y sociales diseñadas e implementadas por los organismos del Estado”, aunque “en relación con los organismos del Estado, las decisiones del Consejo no son vinculantes”.

³² El Periódico, 19 de septiembre 2013. Recuadro “Palabras” citando a Gustavo Porras Castejón.

nadas con el acaparamiento de tierras por las agroindustrias con plantaciones de monocultivos, la Gremial de Palmicultores afirmó: “*La palma es la solución*”.³³

No obstante, entre mayo y octubre 2012 una corrección significativa pareciera haberse producido en la propuesta del sector empresarial: el compromiso del ENADE tanto en materia de combate a la desnutrición se propone respaldar los programas gubernamentales de la “Ventana de los 1,000 días” del MSPAS y la SESAN, distanciándose de la iniciativa de “la Casita de los Mil Días”, que si bien se contribuía en la dirección de las 13 acciones en los primeros 1,000 días de los niños y las niñas desde la concepción, se proponía montar sus propios espacios privados (“la casita”) al margen de los centros públicos de salud. En la actualidad el propósito sería de contribuir a fortalecer los Centros de Saludo y Centros de Convergencia del sistema nacional de salud.³⁴

Sin embargo, el planteamiento del ENADE hace aguas en lo relativo al “actor político” que debe hacer los cambios o garantizar la continuidad de los mismos. De cara al marco político-jurídico en el cual se desenvuelve la vida nacional y el régimen de “Democracia formal” instituido después de

³³ El Periódico, 22 de septiembre 2013 y 6 de octubre 2013. Anuncios en campo pagado; el lema del evento fue “La palma es la solución”.

³⁴ Juan Carlos Zapata, Director Ejecutivo de FUNDESA, expresa que el sector privado promueve la constitución de la “Alianza por la Nutrición”, entendida como un esfuerzo de coordinación de organizaciones e instituciones del sector privado e iglesias, que amplíe la convocatoria y comunicación, así como la coordinación de acciones en el campo. Promovería, asimismo, la auditoría social para fortalecer el funcionamiento de Centros de salud y Centros de Convergencia. Programa “A primera hora”, Emisoras Unidas, 3/10/2013.

1985 y reforzado posteriormente a la firma de los Acuerdos de Paz, el empresariado debe “confiar” o descansar –al menos declarativamente– en el sistema de partidos políticos y la institucionalidad del Estado. No obstante haber tenido que cabildar y negociar directamente en el seno del Congreso de la República para asegurarse la no aprobación de la Iniciativa de Ley 4084 en la coyuntura de diciembre 2012, el empresariado –a nivel público y discursivo– debe reconocer el camino institucional y del Estado de Derecho formal. Dejando de lado su escepticismo, el Presidente de FUNDESA ha insistido en ello en el marco del ENADE: “Es importante hablar con los partidos políticos, porque ellos al final del día serán los que tomen decisiones en el país, en cuanto a asignaciones presupuestarias, erogaciones y propuestas de ley; entonces, los guatemaltecos debemos fomentar la costumbre de dialogar con ellos”.³⁵ Unos días atrás se había quejado públicamente: “Se firman cosas que no se cumplen”.³⁶

El empresariado no ignora que el sistema de partidos políticos del país está atravesado por intereses políticos y económicos diversos y prácticas corruptas, ilegales y acomodaticias. No obstante, en términos formales, debe mantener el discurso del respeto al sistema político vigente y enmarcar su labor de cabildeo “legítimo” como un sector más de la ciudadanía guatemalteca.

Una diferencia es notoria en los esfuerzos de generar consensos en las esferas de poder político y económico por parte del empresariado entre 2006 y 2013. Mientras el esfuerzo ante-

³⁵ Idem.

³⁶ Programa “A primera hora”, Emisoras Unidas, 3/10/2013.

cesor del ENADE –el Plan Visión de País– colocó al centro de los debates a los partidos políticos, en esta oportunidad la consulta se realizó con un cierto sector de la sociedad civil para producir el documento de acuerdo que solicitaron, posteriormente, firmaran a los partidos políticos.

En definitiva, el sector empresarial ignora la conflictividad social provocada por los proyectos de inversión privada rural, evade abordar el tema agrario y del desarrollo rural, y se propone concentrar sus esfuerzos en coadyuvar al combate de la pobreza y el hambre colaborando en la ejecución de las políticas públicas sociales. Su visión como sector se centra sobre sí mismo: “el sector privado es el único motor de desarrollo y crecimiento económico”.³⁷

VI. LA CUESTIÓN AGRARIA: LA DIMENSIÓN NO ABORDADA DEL HAMBRE Y LA POBREZA

Desde el campo social y popular, pero también desde un amplio abanico de organizaciones sociales y no gubernamentales de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional, y desde algunos organismos multilaterales, principalmente agencias de la Organización de Naciones Unidas y la FAO por excelencia, el abordaje de la pobreza y el hambre se hace desde un enfoque basado en derechos, sin obviar la necesidad de considerar entre la batería de políticas públicas además de las políticas sociales, las políticas redistributivas en materia agraria, del ingreso y fiscal (Romero, 2012).

³⁷ El Periódico, 16 julio 2013. “El Presidente está mal asesorado”, entrevista a Andrés Castillo Calderón, Presidente de la Cámara de Industria de Guatemala.

Si la pobreza es “una condición humana caracterizada por la privación de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (Comité DESC, 2001), el esfuerzo debe partir de asegurar el acceso de las personas pobres a la tierra, el agua, los recursos naturales y otros recursos productivos (crédito, tecnología apropiada, apoyo a la comercialización y acceso a mercados, etc.) para que tengan la capacidad de producir sus alimentos. La política agraria es una de las principales políticas redistributivas de combate a la pobreza en el área rural y, cuando menos, garantiza la seguridad alimentaria de la población productora.

Seguridad alimentaria es un concepto derivado del Derecho a la Alimentación³⁸ desarrollado por el CDESC, y se refiere a: “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en forma que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”.³⁹ Al decir que es un derecho humano, esto significa que así como de un lado están los sujetos de derecho que deben gozarlo y ejercerlo, del otro lado el Estado tiene la

³⁸ El Derecho a la Alimentación se encuentra reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25) y está consagrado con un mayor desarrollo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 como el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (art. 11) y como el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre (art. 12). Asimismo, lo amparan tratados regionales como el Protocolo de San Salvador de 1988.

³⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, *El derecho a una alimentación adecuada*, 1999.

obligación de promoverlo y garantizarlo. La FAO asienta que tiene también una dimensión jurídica: “los gobiernos tienen la obligación legal de actuar de tal modo que progresivamente todas las personas dentro de su territorio no sólo no pasen hambre sino que puedan producir o procurarse, de forma plenamente acorde con su dignidad humana, alimentos adecuados para una vida activa y sana” (FAO,2006).

La *Ley del Sistema SAN* o Decreto 32-2005 recoge la siguiente definición de seguridad alimentaria: Es 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.”

Sin desdeñar la necesidad de la seguridad alimentaria, el movimiento campesino a nivel nacional, pero también la alianza internacional Vía Campesina, lo consideran insuficiente para garantizar el Derecho a la Alimentación de los pueblos y han desarrollado el concepto de *Soberanía alimentaria* para referirse al derecho de autodeterminación de los pueblos sobre su sistema alimentario. Según la Vía Campesina, soberanía alimentaria significa que los pueblos tienen “derecho a producir su comida en su territorio” en formas que refuercen los valores culturales de los pueblos y el medio ambiente; “el derecho del pueblo a una alimentación saludable y culturalmente apropiada producida a través de métodos ecológicamente sustentables, y el derecho de los pueblos a definir su propia alimentación y sistemas alimentarios”. El concepto de soberanía alimentaria es más profundo y amplio que el de seguridad alimentaria acuñado y utilizado tanto por la FAO como por el PMA, dado que agrega el elemento del control

democrático sobre los alimentos y sobre el sistema alimentario en todo su ciclo, incluyendo la producción, el procesamiento, la distribución, el mercado y el consumo (Holt-Giménez y Patel, 2009).

Este concepto convertido en plataforma política, se traduce en propuestas, desarrollo de experiencias concretas y planteamientos de política pública dirigidos hacia los gobiernos tendientes a adoptar la agroecología como estrategia de la producción campesina, la necesidad de rechazar la imposición de los organismos genéticamente modificados y los agroquímicos como método omnímodo de incrementar la productividad, la necesidad de reorientar la inversión pública hacia la agricultura campesina, así como de promover los mercados locales en lugar de seguir desarticulando los sistemas alimentarios locales y nacionales a través de la invasión de productos importados, producidos a distancias cada vez mayores.

Los adherentes de la soberanía alimentaria exigen la no inclusión de los alimentos y la agricultura en los acuerdos comerciales tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el TLC de Centro América y República Dominicana (DR-CAFTA) y el Acuerdo de Asociación (ADA) con la Unión Europea, entre otros. La liberalización descontrolada del comercio es una fuerza más que impulsa a los campesinos y campesinas a dejar sus tierras y abandonar su producción agrícola, traduciéndose en un obstáculo para el desarrollo económico local y la soberanía alimentaria. La agricultura y la producción de alimentos no es únicamente la producción de mercancías para comprar y vender como entienden las corporaciones transnacionales y agroindustrias, “los alimentos implican la administración de los recursos

naturales productivos: son cultura, agricultura y salud; los alimentos son la vida misma” (Rosset, 2003).

El Cuadro 2 sintetiza los principales elementos y dimensiones que confrontan los dos enfoques en cuestión, el modelo neoliberal y el modelo que acuña como concepto central la Soberanía Alimentaria.

Cuadro 2. Descomposición del discurso de los principales actores, por elementos o dimensiones centrales

<i>Modelo Neo-liberal dominante</i>	<i>Soberanía Alimentaria</i>
Desvalorización de los productores agrícolas: un anacronismo, deben desaparecer	Revalorización de la producción agropecuaria y campesina, fuera de los tratados comerciales
Prioridad productiva orientada a la exportación	Prioridad productiva: alimentos para los mercados locales
Hambre debida a la baja productividad	Hambre es un problema de acceso y mala distribución, pobreza y desigualdad
Seguridad alimentaria se logra con la importación y entrega de alimentos	Seguridad alimentaria es mayor cuando los pobres tienen capacidad de producir sus propios alimentos y cuando los alimentos se producen localmente
Acceso a tierra vía mercado, mayor concentración de la propiedad agraria	Acceso a la tierra a través de Reforma Agraria, medidas de política pública para limitar la propiedad privada
Los más eficientes deben producir, el resto debe pasar al trabajo asalariado	Derecho de los pueblos de producir y autodeterminación sobre sus territorios

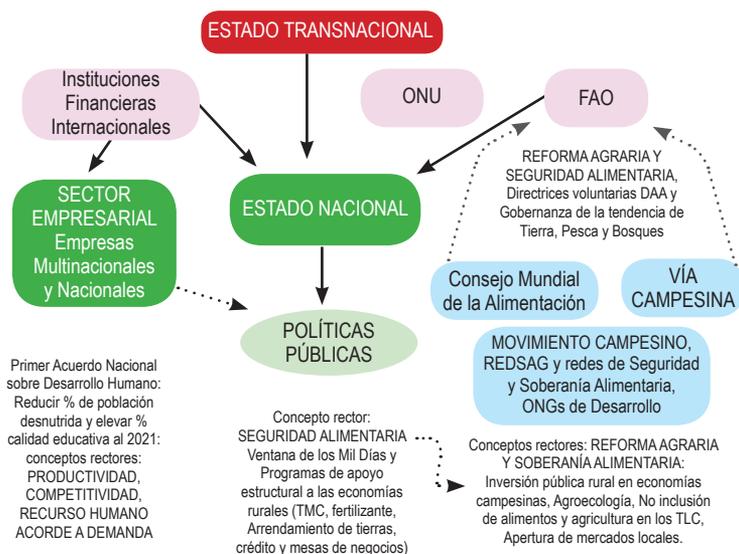
Fuente: Tomado de Rosset (2004), adaptado.

VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL MAPA CONCEPTUAL

Al hacer el presente recorrido sobre los conceptos, los análisis, las propuestas de políticas públicas y los discursos con relación al combate al hambre y la lucha contra la pobreza, hemos querido identificar aquellos elementos generados en los niveles del Estado Transnacional y aquellos reelaborados y aplicados a nivel del Estado nacional. Hay conceptos y lineamientos de políticas –como la Reforma Agraria o el tratamiento de la problemática agraria— que, no obstante haber sido refrendados por el Estado guatemalteco en foros internacionales (como la CIRAD 2006) y acuñados reiteradamente por organismos internacionales, al insertarse en la política doméstica son filtrados y simplemente abandonados: no pasan. El sector privado viene abortando su abordaje de manera sistemática desde hace más de una década, para referirnos únicamente al período post-conflicto.

Otros conceptos, análisis y propuestas más emergen del análisis de la realidad del campo y de la lucha cotidiana por sobrevivir y asegurar la reproducción de las economías campesinas, y en dirección contraria se encuentran y se desarrollan en alianzas de carácter internacional, como sucede en el Consejo Mundial de la Alimentación y la Vía Campesina. Para tratar de organizarlos, ofrecemos el siguiente diagrama provisional:

Diagrama 2. Mapa conceptual



En nuestra opinión, existen notorias contradicciones y falta de coherencia entre los conceptos emanados desde las esferas del Estado transnacional, desde las instituciones financieras internacionales, por un lado, y aquellas encargadas de la gobernanza democrática, por el otro. Pero, adicionalmente, cuando los conceptos asumidos a nivel del ETN llegan y se filtran a los niveles del Estado nacional –aún y con sus matices y diferencias–, tanto los actores estatales como la iniciativa privada proceden a hacer una omisión deliberada y selectiva de aquellos que abordan una de las causas estructurales del hambre y la pobreza: la desigual y concentrada estructura agraria del país. Unos y otros evaden la cuestión agraria y han dejado ya de lado el compromiso recogido en el ASESAsobre: “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” (ASE-SA, III, 27). El tema agrario es, permanentemente, uno de los tabús que no se abordan. La acción de omitirlo y evadirlo busca preservar la estructura, favorece el proceso de concentración y reconcentración de la tierra en marcha y mantiene vigente el sistema de empobrecimiento y exclusión reinante, contradiciendo los discursos de unos y otros.

Resumiendo, el tema agrario mereció la suscripción de un acuerdo específico en el marco de los Acuerdos de Paz al finalizar los 36 años de conflicto armado interno. Después de que la estrategia para el cumplimiento de este Gran Pacto Social fuera truncada, el reconocimiento de su importancia se mantuvo vigente tanto de parte del Estado como de los distintos sectores de la sociedad y fue objeto de múltiples esfuerzos y procesos de diálogo multisectorial entre 2002 y 2012, para formular una Ley de Desarrollo Rural Integral. Asimismo, el tema del Desarrollo Rural fue recogido como uno de los cuatro temas medulares abordados por la iniciativa empresarial Plan Visión de País que se desarrolló a lo largo del 2006.⁴⁰

Al año 2013, el sector empresarial se propone sumarse a los esfuerzos de combate del hambre y la pobreza, eliminando de

⁴⁰ Los otros tres temas abordados por el Plan Visión de País fueron: Seguridad Democrática y Justicia, Desarrollo Rural, Educación, Salud y Nutrición.

la agenda el tema agrario y del desarrollo rural. El gobierno, por su parte, lo aborda discursivamente, pero las acciones y financiación en materia agraria y de fortalecimiento de las economías campesinas son sumamente limitadas; su accionar real –político, jurídico, militar y económico– se orienta en dirección contraria, hacia el lado de las inversiones privadas rurales. Ambos, gobierno e iniciativa privada, refuerzan sus acciones⁴¹ y pretenderían que el conjunto de la sociedad abrace las limitadas políticas sociales de combate del hambre como la única orientación posible de las políticas públicas con este propósito y asuma la definitiva desagrarización de lo rural como pensamiento dominante.

Sin embargo, hay fuerzas sociales en el área rural –muy vivas y nada marginales ni desdeñables– que insisten en plantear su demanda de acceso a la tierra y de políticas públicas que haga viables y prósperas las economías campesinas. La resistencia y la lucha en defensa de la tierra, los recursos naturales y el territorio en ascenso no es ajena al reclamo de soberanía alimentaria. Pareciera adecuado el momento para retomar los compromisos de la Declaración final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 2006, suscritos también por el Estado de Guatemala, para no insistir en estrategias de lucha contra la pobreza y el hambre *recortadas* que no están dando los resultados esperados.

El Relator de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Olivier De Schutter, en sus recomendaciones al

⁴¹ Ver, por ejemplo, la intervención del Presidente Otto Pérez Molina en la clausura del ENADE en octubre 2013.

Estado de Guatemala en enero del 2010, recogió en primer lugar la necesidad de atender la desigualdad en el acceso a la tierra. Transcribimos íntegra su recomendación, pues resume una agenda básica que no debe dejarse deliberadamente en el olvido:

“86. No obstante [los avances], le preocupa que se haya hecho demasiado poco para eliminar los obstáculos estructurales que se interponen al pleno ejercicio del derecho a la alimentación, en particular en el caso de los pueblos indígenas, y para poner fin a los muy elevados niveles de malnutrición infantil que se mantienen en el país. Este no es un objetivo del Gobierno solamente. Todas las ramas del Gobierno, incluido el Congreso, y todos los sectores de la sociedad, incluidos los partidos políticos, deben aceptar su responsabilidad ante esta situación y asumir el deber de actuar para mejorarla.”

“a) La desigualdad en el acceso a la tierra sigue siendo fuente de conflictos. A corto plazo el Gobierno debería abstenerse de realizar desalojos forzosos, que constituyen una violación de las normas internacionales. Debe promulgar leyes que protejan a los usufructuarios de tierras contra esos desalojos y reformar la Ley de minería de 1997, en particular a fin de aumentar el respeto de los derechos de las comunidades indígenas sobre sus recursos naturales. Debe eliminarse de inmediato la disposición de la Ley del registro de información catastral de 2005 que permite a los propietarios de tierras ampliar la superficie consignada en su título de propiedad en un 20%. Asimismo, debe aplicarse íntegramente y financiarse de manera suficiente la Política de Desarrollo Rural Integral, en particular en lo relativo a la redistribución de tierras. La conversión de esta política

en ley sería un paso favorable en esta dirección. Por último, la adopción de un código agrario con criterios objetivos para dirimir los conflictos sobre tierras y la creación de instituciones encargadas de resolverlos podrían contribuir significativamente a aflojar las tensiones relacionadas con la tierra en las zonas rurales.” (ONU; 2010)

REFERENCIAS

ActionAid. *Bread and Butter Solutions. Addressing the food crisis from a European perspective.* Johannesburgo, Sudáfrica, octubre 2008.

Colectivo de Estudios Rurales. *El Plan Hambre Cero y la reactivación de la economía campesina en Guatemala. Mitos y realidades.* Guatemala, febrero 2013.

Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación. *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala: Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación 2009.* Editorial Magna Terra, Guatemala, 2010.

FAO. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Roma, 2012. www.fao.org/nr/tenure/es/

FAO. *El Derecho a la Alimentación. Aplicación a nivel nacional.* Roma, 2006.

Foucault, Michel. *El origen del discurso.* Fábula, Tusquets Editores, México, 1970. 76 páginas.

Gobierno de Guatemala. *Marco general de política para la promoción de la inversión privada en territorios rurales.* Guatemala, 2012.

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

Gobierno de Guatemala. *Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, Acuerdo Gubernativo Número 196-2009*. Guatemala, 2012.

Gobierno de Guatemala. *Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la Economía Campesina. Paffec 2012-2016*. Guatemala, 2012.

Grünberg, Grandia, Milián et al. *Tierra e Igualdad. Desafíos para la administración de tierras en Petén*. Guatemala, Banco Mundial, 2012.

Holt-Giménez, Eric y Raj Patel. *Food Rebellion! Crisis and Hunger for Justice*. Pambazuka Press, Canada, 2009. 260 páginas.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. *Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales. Informe de verificación*. Guatemala, noviembre 2000.

Monterroso, Neptalí. *Desarrollo rural, soberanía alimentaria y nueva ruralidad en América Latina*. En: Territorios No. 4: *Alimentos básicos: el nuevo rol del Estado*, IDEAR, Guatemala, noviembre 2009, páginas 19-49.

Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Olivier De Schutter*. Naciones Unidas, A/HRC/13/33/Add.4, 26 de enero 2010.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Guatemala, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 1998.

Robinson, William I. *Transnational Conflicts. Central America, Social Change and Globalization*. Verso, London, New York, 2003.

Romero Alvarado, Wilson. *Estrategias de reducción de la pobreza, 1985-2009*. Cuaderno de Desarrollo Humano, 2009-2010, 3. Guatemala, PNUD, 2010.

Rosset, Peter. *En defensa de las pequeñas fincas: una entrevista con Peter Rosset*. En: *El derecho a la tierra. Cuatro textos sobre la reforma agraria*. Ágora Nord-Sud, 2004.

Rubio Vega, Blanca Aurora. *Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, D.F.

Saxe-Fernández, John y Delgado Ramos, Gian Carlo. *Imperialismo y Banco Mundial en América Latina*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2004.

Vía Campesina. *La agricultura campesina sostenible puede alimentar al mundo*. Documento de punto de vista de la Vía campesina. Yakarta, febrero 2011.

Winkler, Katja y Rovoham Monzón. *El potencial de tierras para la producción autosuficiente de maíz en Guatemala*. En: *Nuestro maíz, nuestro futuro. Estudios para la reactivación de la producción nacional de maíz en Guatemala*. IDEAR-CONGCOOP, 2010.

El ensayo llama la atención sobre la cada vez más concentrada estructura agraria de Guatemala y la profunda y perenne conflictividad que se deriva de aquélla, interrogándose sobre el por qué del abandono de la atención al desigual acceso a la tierra, como una de las causas estructurales del hambre y la pobreza. Evadir el tema agrario como asunto central de política pública no hace más que perpetuar una de las principales causas de la pobreza y la exclusión en al área rural, donde se concentran los peores índices del hambre y la pobreza que se pretenden remontar.

Con el Apoyo de:

