

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

**MONITOREO DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS  
PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN  
2013**

**INFORME ALTERNATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN GUATEMALA  
MONITOREO DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN  
2013**

**Edición**

Victoria Mogollón Villar

**Autores**

**Brenda Magali Cano Dávila:** Estudios de ciencias jurídicas y sociales, educadora popular, educadora en derechos humanos, coordinadora de la Campaña Guatemala sin Hambre.

**Victoria Mogollón:** Licenciada en Nutrición por la Universidad de San Carlos de Guatemala, especialista en seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación. Estudios de Maestría en formulación y evaluación de proyectos de desarrollo social.

**Carlos Wolfgang Krenmayr:** Sociólogo. Magister en Derechos Humanos. Investigador regional de FUNDATIERRA en tema de conflictividad agraria, laboral y ambiental.

**Ricardo Zepeda:** Sociólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Investigador social sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; analista de políticas sociales, agrarias y alimentarias.

**Clara Luz García Gómez:** Trabajadora Social, Facilitadora de Procesos REDSAG, responsable de acompañar procesos de formación, investigación, documentación, y acción política en la construcción y defensa de la Soberanía Alimentaria.

**Ronnie Daniel Palacios Mérida:** Ingeniero Agrónomo, Coordinador REDSAG, Coordinador Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación.

**Rocio García:** Antropóloga por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Pastoral de la Tierra Nacional.

**Diseño de portada y diagramación**

Impresos Unión Maya

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

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

*Guatemala, noviembre 2013.*

# CONTENIDO

TEMA	PÁGINA
PRESENTACIÓN .....	5
<b>DIRECTRIZ 2</b>	
POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO .....	9
<b>DIRECTRIZ 7</b>	
MARCO JURÍDICO .....	25
<b>DIRECTRIZ 8B</b>	
TIERRA .....	39
<b>DIRECTRIZ 8C</b>	
AGUA .....	59
<b>DIRECTRIZ 8D</b>	
RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA .....	79
<b>DIRECTRIZ 8E</b>	
SOSTENIBILIDAD .....	89
CONCLUSIONES .....	107
RECOMENDACIONES .....	109
REFERENCIAS .....	115



---

## PRESENTACIÓN

A un año para que finalice el plazo establecido por los gobiernos del mundo para cumplir con la meta política de recuperar las vías del desarrollo, el caso de Guatemala resurge como caso emblemático de intervenciones fallidas. Nuevamente Guatemala se destaca por sus retrocesos que lo llevan a disputar el primer lugar en Desigualdad en el continente americano.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) generaban la posibilidad de diseñar caminos institucionales que llevaran a respuestas efectivas para superar las mayores inequidades del mundo pobre. Los Estados asumen un papel fundamental, derivado de la responsabilidad política de encaminar los pasos hacia el Desarrollo. Sin embargo, los Estados de los países más pobres no estaban solos, los ODM también vinculaban la obligación de todos los gobiernos del mundo hacia todas las personas del mundo; lo que derivó en la movilización de millonarios recursos hacia los países pobres, mediante la implementación de numerosas metodologías para atender los efectos de las desigualdades. Surgen abundantes experiencias en materia agrícola, nutricional y de dotación de apoyos a las poblaciones empobrecidas; algunas exitosas, una buena parte fallidas, pero que dejaron muchas lecciones que llevaron a que el Derecho a la Alimentación fuera uno de los derechos de mayor avance en su implementación práctica.

Las indignantes hambrunas en el mundo moderno, llevaron a que el tema del Hambre ocupara un nivel de primer orden en el diseño de los ODM, de hecho se ubica como la Meta 1, que implicaba la reducción a la mitad del porcentaje de personas que en 1990 se encontraba en una situación de hambre y desnutrición para 2015. En términos globales se reconoce un importante avance la apertura de institucionalidades específicas en materia nutricional; ante los fuertes impactos sociales que implicaban las hambrunas. Los avances en esta materia fueron determinantes en muchos países, en tanto que se logró salvar millones de vidas. La región latinoamericana se destaca en este periodo como la región de mayores avances, a pesar de las diferencias entre los países, como los casos de Haití, Honduras y Guatemala que sufrieron retrocesos.

Este conjunto de experiencias vino a coincidir con la ampliación de las contradicciones sociales derivadas de las políticas de apertura comercial, que además determinaron la debacle de los sistemas alimentarios en el mundo. Las corporaciones alimentarias globales lograron romper las frágiles condiciones de los sistemas alimentarios de los países productores, imponiendo un nuevo orden del sistema alimentario global, en la cual la escalada de precios se constituyó como una nueva determinante de este periodo. Es así como los débiles avances en materia nutricional se vieron truncados en el contexto de la crisis de encarecimiento de los alimentos de 2009-2010.

El caso de Guatemala resurge como un caso emblemático en el mundo, a raíz de las fuertes sumas financieras que se han movilizado, sin mayores avances y constantes retrocesos en las poblaciones más sensibles. A pesar de supuestos cambios de enfoque durante tres gobiernos, y la constante presión de los movimientos sociales para un desempeño adecuado de las instancias gubernamentales, los niveles de desnutrición crónica y aguda, y las muertes por hambre se mantienen invariables.

El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, fundado en 2005, se impulsó a raíz de las acciones de incidencia de organizaciones sociales campesinas, indígenas, de mujeres,



sindicales y centros de investigación. Bajo el enfoque de derechos este movimiento diseñó un sistema que se considera uno de los más avanzados del mundo, y que generó la estructura institucional que actualmente funciona. Después de ocho años de implementación, el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación ha realizado el presente informe de monitoreo que busca generar un adecuado funcionamiento del SINASAN, para lo cual utilizamos las herramientas diseñadas para dar seguimiento al Derecho a la Alimentación, como lo son las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación, diseñados por la FAO en 2004.<sup>I</sup>

Esto nos ha permitido promover un debate social sobre los alcances del Derecho a la Alimentación para lograr superar la visión restringida que identifica lo Alimentario con lo Nutricional. Es así como el presente informe se constituye en una herramienta útil para todos los movimientos sociales que buscan generar respuestas efectivas ante todas las amenazas que sufren las poblaciones vulnerables y que generan impactos en su Derecho a la Alimentación.

A dos años de implementarse el enfoque del gobierno del Partido Patriota, se denotan retrocesos fundamentales de revisar en el sentido de buscar respuestas efectivas. Las víctimas mortales son las de siempre, la niñez campesina e indígena, que vive en regiones lejanas de los centros urbanos. Esto viene a coincidir con la escalada mediática que el tema adquiere por parte del gobierno, ante los evidentes fracasos en otras materias. Los constantes llamados de operadores políticos del gobierno para mantener la calma ante al menos un centenar de muertes de infantes, es indignante. Llama la atención el llamado a esperar otros dos años para identificar si hay avances, ante el cierre de espacios de transparencia en materia nutricional, que posibilitaba un monitoreo constante de parte de sociedad civil. El cierre de espacios para generar información, que había sido uno de los avances institucionales en gobiernos anteriores, se constituye en el mayor retroceso en la materia.

Retomando los amplios temas que incluye el Derecho a la Alimentación, identificamos algunos de los procesos que son retomados con mayor profundidad en los ensayos de las personas y organizaciones que componen el Colectivo:

- **Avance del Hambre.** Actualmente el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) reconoce que Guatemala mantiene el quinto peor desempeño en el mundo en cuanto a cambios en el Índice Global del Hambre, retrocediendo 3 puntos. Es necesario que el actual gobierno reconozca su incapacidad para generar un sistema alimentario sostenible, en el cual los apoyos alimentarios no constituyen el único componente para superar la pobreza y el hambre.
- **Bajo avance en la ejecución del Plan de Hambre Cero.** El controvertido Plan de Hambre Cero que el actual gobierno promociona como uno de los principales compromisos no logra avances concretos. Se observan fuertes retrasos de ejecución, así como problemas administrativos para su implementación debido a la debilidad profesional del equipo que lo ejecuta. Hechos que deben ser tomados en cuenta para que el abordaje sea integral y no solamente un canal para el clientelismo político, recibiendo premios y donaciones internacionales, mientras dentro de las fronteras del país el hambre es moneda corriente. Al 30 de septiembre de 2013, dicho plan apenas supera la mitad en la ejecución de su presupuesto, mientras que el programa emblemático, programa Ventana de los Mil Días, apenas alcanza un

I DIRECTRICES VOLUNTARIAS en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma, 2005. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127° período de sesiones, noviembre de 2004.

62% de ejecución (Q135 millones). La baja ejecución presupuestaria es preocupante, pues los recursos deben ejecutarse de manera planificada y no en el típico frenesí de ejecución que se observa cada ejercicio fiscal, al finalizar el año.

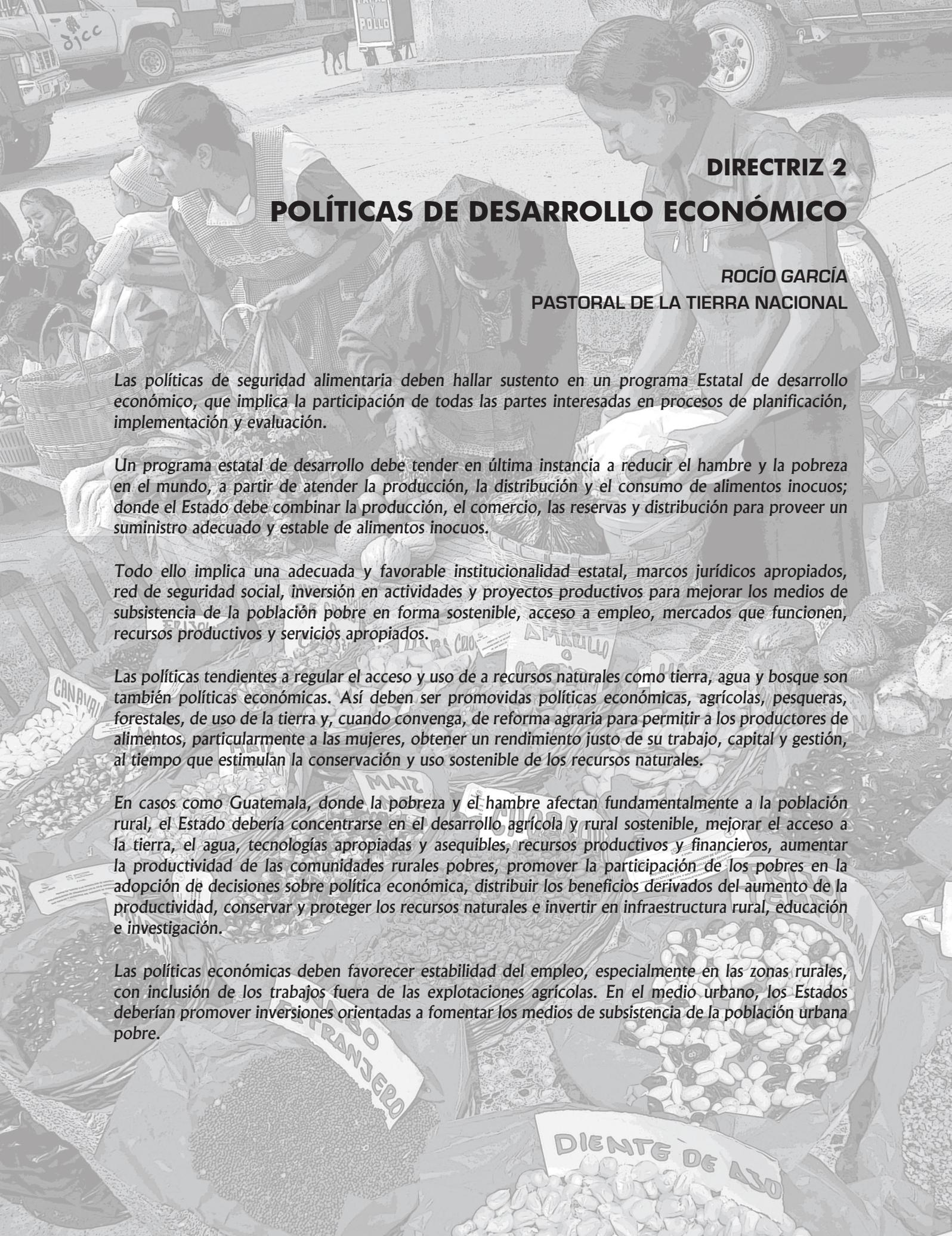
- **Encarecimiento de los alimentos.** Al mes de octubre, el costo de la Canasta Básica Alimentaria se ubica en Q 2,838 para una familia aproximada de cinco miembros, incrementándose Q398 desde que el Partido Patriota asume la presidencia. Mientras tanto los salarios mínimos se mantienen estancados, sin que además se efectúen acciones para supervisar el pago del salario mínimo legal, violentado a todo nivel. La inflación en el rubro de alimentos (8.11%) casi duplica el índice inflacionario nacional (4.21%), hecho que castiga aún más los bolsillos de las clases que viven en una situación más precaria y cuyo consumo se reduce casi al mínimo alimentario, o por debajo del mismo.
- **Ausencia de datos confiables.** Si bien el actual gobierno se atribuye ser el primero en visibilizar la problemática de la desnutrición aguda, se identifica la clara intención de eliminar el sistema de información desarrollado en gobiernos anteriores, que había logrado un nivel adecuado de confiabilidad. Actualmente se ocultan estadísticas y se elimina la estructura virtual que hacía disponible información estratégica. El Sistema de Información Gerencial en Salud del Ministerio de Salud -SIGSA- sufre de desmantelamiento que lo hace inoperante, generando datos obsoletos solamente al año 2010. Actualmente, la única fuente de datos relativamente actual y disponible al público son los pronósticos de Seguridad Alimentaria que indican que a la Semana Epidemiológica 34 (agosto de 2013) se registran 11,302 casos de desnutrición aguda en lo que va del año, lo que significa **un incremento del 15% respecto al mismo periodo del año anterior.**
- **Inadecuadas propuestas para abordar el desarrollo rural integral.** A pesar de haberse políticamente comprometido el gobierno no respalda suficientemente la aprobación de la iniciativa 4084 para la creación de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral. A manera semejante la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral ha sido alterada al no implementar las diez políticas sectoriales previstas en el AG-196-2009 y no crear el Consejo de Participación y Auditoría Social. La principal propuesta a favor de las economías campesinas, el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) no se está implementando, registrándose una ejecución que ni si quiera llega al 4.4% del presupuesto asignado. A la vez, el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER) en muchos lugares está a cargo de operadores políticos del partido oficialismo.

Ante tales escenarios, hacemos un llamado a la población guatemalteca y los actores sociales y políticos a reflexionar sobre la importancia de combatir el hambre a todo nivel y a dejar de lado el discurso politiquero para dar paso a acciones concretas, planificadas y focalizadas de combate al hambre. El hambre estacional es un fenómeno recurrente, y como tal, es insensato que siga dándose a sabiendas de los lugares, fechas y comunidades más vulnerables.

Esperamos que nuestra contribución sea útil para los movimientos sociales que logran mantener el debate para el fortalecimiento institucional en temáticas alimentarias, a pesar del cierre de espacios políticos y la persecución contra las visiones críticas en este tema trascendental en nuestra vida política.







## **DIRECTRIZ 2**

# **POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO**

**ROCÍO GARCÍA**  
**PASTORAL DE LA TIERRA NACIONAL**

Las políticas de seguridad alimentaria deben hallar sustento en un programa Estatal de desarrollo económico, que implica la participación de todas las partes interesadas en procesos de planificación, implementación y evaluación.

Un programa estatal de desarrollo debe tender en última instancia a reducir el hambre y la pobreza en el mundo, a partir de atender la producción, la distribución y el consumo de alimentos inocuos; donde el Estado debe combinar la producción, el comercio, las reservas y distribución para proveer un suministro adecuado y estable de alimentos inocuos.

Todo ello implica una adecuada y favorable institucionalidad estatal, marcos jurídicos apropiados, red de seguridad social, inversión en actividades y proyectos productivos para mejorar los medios de subsistencia de la población pobre en forma sostenible, acceso a empleo, mercados que funcionen, recursos productivos y servicios apropiados.

Las políticas tendientes a regular el acceso y uso de recursos naturales como tierra, agua y bosque son también políticas económicas. Así deben ser promovidas políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria para permitir a los productores de alimentos, particularmente a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, al tiempo que estimulan la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

En casos como Guatemala, donde la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, el Estado debería concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación.

Las políticas económicas deben favorecer estabilidad del empleo, especialmente en las zonas rurales, con inclusión de los trabajos fuera de las explotaciones agrícolas. En el medio urbano, los Estados deberían promover inversiones orientadas a fomentar los medios de subsistencia de la población urbana pobre.



## A. Introducción

En este apartado se encuentra explicada la institucionalidad estatal guatemalteca que planifica el desarrollo económico y cómo esta se ha venido modificando en función de los intereses del libre mercado para facilitar negocios privados de gran envergadura.

Requiere atención especial lo relativo al desarrollo rural, sus concepciones desde el Estado y desde la sociedad civil organizada y las propuestas que de ahí surgen como propuestas de política pública, y como se concretan en ello las orientaciones que en ello dan los organismos financieros internacionales.

Por último exponemos los Planes que hay para el desarrollo rural y sus estrategias de abordaje situando sus principales nudos problemáticos.

## B. Institucionalidad para la planificación del desarrollo económico

En 1954 se fundó en Guatemala el Consejo Nacional de Planificación Económica, que se dedicó a la elaboración de diagnósticos y planes quinquenales hasta 1982. A partir de entonces se orientó a la elaboración de planes de gobierno o agendas políticas, hasta 1998. De ahí en adelante desapareció la figura del Consejo y se sustituyó por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (Decreto Ley 114-89).

Desde entonces la planificación de Estado se ha reducido formalmente al registro, planificación y programación de la inversión pública (Dardón, 2011:6). Este último cambio, obedece según este autor a que *“En la lógica neoliberal la planificación desde el Estado se considera innecesaria dada la función estructurante y ordenadora de las fuerzas del libre mercado”*. Es así como la política económica y los esquemas de la planificación de los Estados nacionales cobran un carácter supraestatal, y fluyen como directrices emanadas desde los organismos financieros multilaterales.

No importa la tendencia de los gobiernos de la región, la política económica es una continuidad histórica de la división internacional del trabajo y los esquemas de planificación son los mismos para todos. En Guatemala se utiliza la metodología de planificación emanada del BID con el nombre de Planificación Estratégica Territorial. Con ella se elaboraron los planes municipales y

departamentales de todo el país. El siguiente paso fue el Plan Nacional con una perspectiva de 20 años plazo, denominado Katún 32. Se propone también un siguiente nivel regional integrado en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial (ECADERT).

Si bien la institucionalidad debe ser para la ciudadanía un *“instrumento para apoyarse y complementarse en su cotidianidad de pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, de la construcción social del territorio en el que habita, del emprendimiento económico a diversas escalas y del ser ciudadano”* (Dardón, 2011:6), en la práctica el sistema de planificación ha venido actuando como una institucionalidad facilitadora de negocios privados y apenas esboza débilmente los caminos de *la cosa pública*.

### **C. Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo**

En el año 2002 se creó este sistema (Decreto 11-2002) fundamentado en la Ley de Consejos de Desarrollo, la Ley de Descentralización y el Código Municipal de 1944. Este sistema está integrado por niveles de gobernabilidad: comunitario, municipal, departamental, regional, nacional; donde las necesidades y prioridades definidas en los niveles inferiores deben “subir” para que de los niveles superiores “bajen” políticas, planes, programas, proyectos y –muy importante- presupuestos.

A esta dinámica donde suben demandas y bajan decisiones y dineros, se suma el manejo clientelar que los partidos políticos hacen de los fondos públicos vía los diputados distritales, la pérdida de representatividad y relativización de las prioridades en los niveles superiores y la inoperancia del sistema en sus niveles regional y nacional. (Ver Gamboa et. Al. 2008; IARNA-INGEP, 2009:55; Mérida y Krenmayr, 2009)

Ello nos explica cómo se concretan las políticas y planes de desarrollo en la división político administrativa del Estado de Guatemala. Se dice que ésta es participativa, porque tiene como base la participación ciudadana en la estructura de los Consejos de Desarrollo, aunque sabemos que esa participación se encuentra condicionada por una serie de intereses y procedimientos que limitan la participación real y las posibilidades de decisión sobre el desarrollo local y nacional.

Sin embargo es esta estructura la que permite operar el enfoque de inversión pública al que se ha reducido la planificación del desarrollo económico. Desde ahí se trazan las líneas operativas de la inversión pública, tanto sectorial –salud, educación, comunicaciones-, como territorial –entendida en este sentido como división político administrativa en municipios, departamentos, regiones y más recientemente mancomunidades-. El modelo de coordinación y articulación institucional que permite integrar las políticas sectoriales y la gestión territorial por niveles se denomina Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET).

El SINPET ordena la planificación en un esquema de Modelo de Gestión territorial donde participan diversos actores: comunidades, sector público, sector privado, académicos, sociedad

civil y organizaciones no gubernamentales<sup>1</sup>. La legitimidad de cada actor aparece tácitamente dada en función de su presencia e intereses en el territorio sin tomar en cuenta su historicidad y sus aportes en la configuración actual del territorio: el sistema económico, la organización social y sus múltiples valoraciones y significados.

La función del SINPET es articular las demandas surgidas de los ámbitos locales –generalmente asociadas a servicios públicos como educación, salud, agua potable o para riego, drenajes, caminos energía eléctrica, centros deportivos o salones de reunión- con las propuestas a nivel nacional, vinculando estas demandas con la programación de las inversiones del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- , el Sistema Nacional de Cooperación Internacional –SNCI- y últimamente también con portafolios de inversiones privadas como el que ofrece el Programa Nacional de la Competitividad –PRONACOM-.

De ahí han emanado los planes de Desarrollo Territorial Municipal y Planes de Desarrollo Departamental, con una visión de articular las naturales ventajas comparativas del territorio con el mercado a fin de convertirlas en ventajas competitivas, para ampliar las bases económicas del país y sufragar los costos del desarrollo.

Si bien esta ampliación de bases económicas es impostergable, se maneja con bastante sesgo lo tocante a la economía campesina a la que frecuentemente se asocia como cusa del deterioro ambiental (al hablar de avance de la frontera agrícola por ejemplo), se le vincula con la pobreza y se trata como consecuencia del desempleo, no como lo que es: parte de una dinámica económica de profundas raíces y significado histórico con un papel en la alimentación de la población, el abastecimiento de los mercados locales y el sostenimiento ambiental mundial.

## **D. La planificación estatal del Desarrollo Rural**

Durante la década de 1944 a 1954, se planteaba la modernización del país en términos de Reforma Agraria. Desarrollar la economía entonces significaba el desenvolvimiento de la industria, el comercio, los servicios, para lo cual era imperativo ampliar la base de productores rurales y garantizar la capacidad de consumo de la sociedad. Desde esta perspectiva era necesaria la redistribución de la tierra, la dotación de créditos y asistencia técnica.

Aún situando el núcleo del desarrollo en el desenvolvimiento de la industria y modernización del agro, ese el modelo fue ideologizado como una medida comunista y constituyó el factor detonante de un golpe de Estado promovido y organizado desde la Embajada de Estados Unidos en Guatemala y la Central de Inteligencia Americana (CIA).

Este hecho histórico derrocó el esfuerzo redistributivo de la tierra y sirvió para reorganizar la vida económica y política, a la vez de consolidar los intereses de una conservadora burguesía terrateniente, una incipiente burguesía industrial y un sector militar con aspiraciones oligárquicas. En las décadas sucesivas, se dejó atrás la discusión de Reforma Agraria en su sentido redistributivo y en cambio se han impulsado políticas que favorecen la concentración

<sup>1</sup> Marco conceptual sobre la Planificación estratégica territorial implementada por SEGEPLAN. Disponible en: <http://sinit.segeplan.gob.gt/images/Textos/DoxSINPET/resumenmc.pdf>

y reconcentración de la tierra, además de otorgar privilegios a los viejos terratenientes criollos, a otros terratenientes agroexportadores emergentes, a costa de excluir e invisibilizar las economías campesinas (García, Rocío 2013: 44-45).

En las últimas tres décadas, los llamados paquetes de estabilización y ajuste estructural primero, y después las políticas de liberalización económica sirvieron para reorganizar nuevamente el Estado, orientando su estructura y funciones a facilitar la libertad de mercado, es decir crear condiciones para facilitar la instalación de capitales donde hay recursos materiales y humanos.

A todo esto, el supuesto desarrollo –visto como crecimiento económico- se ha hecho acompañar de distintos adjetivos como **Humano** cuando puso su énfasis en la nutrición, salud, educación, como ocurría cuando la planificación estatal del desarrollo se orientó con la Estrategia de Reducción de la Pobreza. **Sostenible** cuando se pone énfasis en un crecimiento económico con equilibrio ambiental y social. No obstante, ninguno de estos adjetivos vuelve a referirse a la base material de la vida, tanto en el campo como en la ciudad: la tierra. Mucho menos a los múltiples significados culturales que adquiere **la tierra** para las comunidades campesinas y pueblos indígenas, que la alejan de ser únicamente un medio de producción.

Se habla ahora de un **Desarrollo Rural Territorial** (DRT), donde el sujeto del desarrollo ya no es el *ser humano* sino el *territorio*. Este viraje conceptual no surge de la experiencia ni tampoco de las demandas sociales sino de las orientaciones de organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El concepto y método de la planificación del desarrollo territorial, utilizada por el Estado de Guatemala, fueron creados por Alejandro Shejtman y Julio Berdegué, consultores internacionales para el BID. De este último surgen directrices adoptadas por Guatemala a través de la SEGEPLAN, al menos desde el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) y la Gran Alianza Nacional (GANAN).

Para SEGEPLAN, el territorio se define ahora, al igual que para Shejtman y Berdegué, en los siguientes términos *“El territorio no es un espacio físico objetivamente existente, sino una construcción social, es decir un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples actores públicos y privados”*

Sin embargo, lo que hemos observado desde que se implementó esa conceptualización y su consecuente metodología, es que el desarrollo territorial no avanza precisamente en el sentido de un *propósito compartido* entre agentes públicos y privados sino de una compleja y creciente conflictividad y competencia de intereses antagónicos y diferentes escalas de valoración sobre el espacio físico objetivamente existente, los recursos naturales ahí contenidos, la historia, las formas y contenidos de la organización social, y los imaginarios respecto de todo ello.

## E. Los esfuerzos sociales por una Política y Ley de Desarrollo Rural Integral

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) se comprometía entre otras cosas a garantizar el acceso a la tierra, lo cual se dejó en manos de uno solo de los mecanismos propuestos: el Fondo de Tierras. No se habla más de Reforma Agraria sino del impulso de un mercado de tierras bajo las directrices del Banco Mundial (BM). El Fondo privilegió la compraventa y el arrendamiento; ambos mecanismos donde el mercado es el actor clave. Poco o nada quedó del compromiso con el desarrollo rural, el cual se impulsó desde las organizaciones campesinas y otras expresiones civiles en la Política de Desarrollo Rural Integral (PDRI), Decreto 196-2009; y a través de la propuesta de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (LSNDRI), que entró al Congreso de la República en el año 2009 con el código 4084 y lleva en ese Organismo del Estado casi cuatro años, sin que a la fecha se logre siquiera su conocimiento en el pleno.

Sus detractores argumentan que la propuesta de Ley no les fue consultada a todos los sectores interesados. Aunque las palabras de Adrián Zapata dan cuenta de lo contrario:

*“El lunes pasado se instauró, por parte del Congreso de la República, una mesa de diálogo denominada de “Reactivación Económica, Desarrollo Rural y Pueblos Indígenas”, la cual inició su agenda con la discusión de la iniciativa de Ley 4084, Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, que fue producto de un año de negociaciones, en 2008, entre el Ejecutivo y las organizaciones campesinas y sus aliados. Previamente, las organizaciones sociales ya habían participado en sendos procesos de diálogo con similar propósito, llevados a cabo durante los gobiernos de Portillo y Berger. **En esas oportunidades, las resistencias de los empresarios impidieron llegar a acuerdos finales.***

*...Las organizaciones empresariales presentes en el evento, inmediatamente reaccionaron en contra de esta propuesta metodológica, con argumentos que iban desde el  **fingido desconocimiento**  que dijeron tener de la iniciativa de ley que se discute, hasta el cuestionamiento a la necesidad de legislar sobre temas que supuestamente ya están legislados. **Este último argumento claramente evidencia un cuestionamiento a la necesidad de una ley de desarrollo rural”**<sup>2</sup>*

## F. Respuestas gubernamentales: Dos Puertas y Siete caminos

El mismo personaje que escribía estas palabras en un diario en 2010, avaló también lo contrario en 2012, cuando el gobierno del Partido Patriota lo contrató como Comisionado Presidencial del Desarrollo Rural, desde donde hizo el Plan para Activar y Adecuar la Política de Desarrollo Rural Integral, aprobada por el anterior gobierno. En el Capítulo I (pp. 6) del Plan dice “se

<sup>2</sup> Diario Siglo Veintiuno del 19 de mayo 2010, disponible en <http://www.s21.com.gt/opinion/2010/05/19/ley-desarrollo-rural-otra-mesa>. Énfasis nuestro

logró formular, en un proceso participativo donde estuvieron presentes principalmente las organizaciones campesinas y sus aliados, una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI, que está formalmente vigente, de acuerdo al Acuerdo Gubernativo Número 196-2009; y una iniciativa de ley que es su expresión jurídica (Iniciativa 4084 que ya tiene dictamen favorable de la comisión legislativa correspondiente). Sin embargo, **la gran debilidad de este proceso participativo fue que estuvieron ausentes de él actores fundamentales de la vida política y social del país, cuales son los sectores empresariales y, en general, los partidos políticos.** El resultado de esta ausencia es que dichos productos son abiertamente cuestionados por los primeros y evidentemente ajenos a los segundos.” (Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, Acuerdo Gubernativo Número 196 – 2009. Destacado Nuestro).

El Plan para Activar y Adecuar la Política de Desarrollo Rural Integral (2012), declara que “Ante lo ambicioso de la PDRI; el Gobierno del PP declara que “no puede abordarlas todas a la vez, por lo que promoverá acciones en dos direcciones: a) Promoción de la inversión privada en territorios rurales y b) Programa de Reactivación de la Economía Campesina”. A esta propuesta se le conoce como la estrategia de “Las dos puertas”, y consiste combinar:

- La promoción de inversiones privadas en las áreas rurales;
- El programa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) denominado Agricultura Familiar;

Con éste último programa, según el entonces Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural “... no se busca perpetuar las condiciones de subsistencia de la economía campesina, sino convertirla en excedentaria”. Esto último se convierte en una contradicción pues en la práctica histórica y a nivel mundial, una de las características principales de la economía campesina es que no se enfoca en la acumulación de capital.

Ello no implica que en esa práctica histórica la agricultura campesina busque solamente la subsistencia, y si se mantiene bajo esa línea, no es por su naturaleza ni sus principios sino por las constricciones que el sistema hegemónico ciñe sobre ella. *La estrategia de las dos puertas*, busca intersecciones entre dos modelos de desarrollo que se adversan. En vez de hallar “intersecciones y consensos” la apuesta es conciliar –al menos en papel- lo irreconciliable, encadenando irremediamente el desarrollo rural integral a la inversión privada y subsumiendo la economía campesina a criterios de mercado.

Este carácter contradictorio entre la inversión privada en territorios rurales y la economía campesina queda más detallado por el Colectivo de Estudios Rurales Ixim: “Una estrategia se centra en las necesidades del ser humano-la otra en los intereses de la empresa privada. Una busca fortalecer los medios de vida de la población rural empobrecida- la otra busca quitarle esos medios por fines de “competitividad” y necesidades del capital. Una dirige la inversión pública en la población empobrecida- la otra la canaliza en forma de subsidios y/o ventajas fiscales hacia la industria... Lo que es evidente es la falta de una decisión firme y coherente, y el querer dejar abiertas las «dos puertas» (eufemísticamente por «todas las puertas» debilita cualquier acción orientada a combatir el hambre” (Garoz, Byron y Susana Gauster, 2013:28-30)

En el año 2013 la comisión presidencial para el desarrollo rural se diluyó, para dar paso al Gabinete para el Desarrollo Rural. Como era de esperarse es el mismo Adrián Zapata el Secretario Técnico, quien esta vez tiene a su cargo elaborar el Plan para poner en marcha la Política de Desarrollo Rural Integral pero articulado con el sistema de planificación estratégica territorial de SEGEPLAN y el Pacto Hambre Cero. La retórica de “las dos puertas” se ha desplegado dejando ver un poco más lo que en términos de política pública constituirá su contenido. Ya no se habla de dos puertas sino “siete caminos para el desarrollo rural”. Veamos cuales son:

- El Camino Campesino: superar la infra subsistencia y subsistencia para que la economía campesina pase a ser excedentaria;
- El Camino del Emprendimiento y la Inversión para la generación de empleo: inversión privada en territorios rurales, debe generar empleo que se entenderá como parte de la poli actividad de la economía campesina;
- El Camino de la Inclusión Social: Acceso a programas de salud, educación y asistencia social;
- El Camino de los Caminos: infraestructura vial;
- El Camino del Empoderamiento Socio-político: Participación ciudadana;
- El Camino del Diálogo y la Concertación para la acción: participación y resolución de conflictos;
- El Camino de la Luz y la Energía: producción, transformación y distribución de energía eléctrica;

## **G. Intersecciones discursivas: Desarrollo rural y seguridad alimentaria y nutricional**

Nótese que hasta 2012 aparecían desligadas -en la política pública más no en la propuesta de las organizaciones sociales- las políticas alimentarias de las políticas de desarrollo rural. En el documento Plan para adecuar y activar la política nacional de desarrollo rural (Comisión presidencial para el desarrollo rural, 2012: 9; 17; 20) quizá lo más importante es que declara una intersección entre políticas sectoriales, y políticas territoriales, así como una priorización territorial, es decir traza una ruta operativa:

“...La activación y adecuación de la PNDRI tendrá un primer “aterizaje” territorial prioritario en los 166 municipios que se han definido como los de mayor inseguridad alimentaria y nutricional en el país, espacio donde se buscará, como ya se mencionó “halar” la economía de infra y subsistencia a ser excedentaria y “empujar” a ésta, para que llegue hasta donde sus posibilidades y anhelos se lo permitan. Para lograr esto de la manera más eficaz y eficiente,

se hace indispensable alcanzar la necesaria coordinación y coherencia en las intervenciones que realiza el gobierno a través de sus diversas instancias... la institucionalidad que deberá coordinarse y articularse en esta primera etapa es la siguiente: MAGA (Ministerio y viceministerios VIDER y VISAN), Ministerio de Desarrollo Social, SAA, SESAN, SOSEP, MINTRAB, MINECO, MICIVI, SEGEPLAN, SEPREM y el Comisionado Presidencial por el DRI <sup>3</sup> ...”

Cuando se refieren a los 166 municipios que se han definido como los de mayor inseguridad alimentaria y nutricional se están refiriendo a los municipios priorizados por el Pacto Hambre Cero<sup>4</sup> a partir del Censo de Talla realizado a niños de primer año de primaria en 2008. Ya para 2013, desde la Secretaría Técnica del Gabinete de Desarrollo Rural, se plantea que a esa primera priorización se aplicará un segundo criterio, que será escoger mancomunidades que tengan más de dos municipios priorizados dentro del Plan Hambre Cero. Con estos criterios se harán coincidir territorialmente políticas sectoriales y multisectoriales para aplicar la PNDRI.

El Pacto Hambre Cero se opera a través del Plan, que busca como resultados:

1. Reducir en un 10% la desnutrición crónica infantil; y
2. Evitar las muertes por desnutrición aguda previniendo y mitigando el hambre estacional.

Sus objetivos son:

- ➔ Reducir en un 10% la prevalencia de la desnutrición crónica infantil, para finales del 2015, promoviendo el desarrollo infantil temprano;
- ➔ Prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad en la niñez menor de cinco años, por la desnutrición aguda;
- ➔ Promover la seguridad alimentaria y nutricional, fundamento del desarrollo integral de toda la población guatemalteca;
- ➔ Prevenir y atender las emergencias alimentarias, relacionadas con el cambio climático y los desastres naturales;

Para lograr estos objetivos se propone como mecanismos:

- ▣ El programa llamado La Ventana de los 1,000 días, dirigido a niños y niñas menores de 2 años, mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres en edad fértil para atenderles durante los mil días que van desde la concepción hasta que el niño o niña cumple dos años de edad.

---

3 La Comisión Presidencial de Desarrollo Rural se convirtió en 2013 en el Gabinete de Desarrollo Rural. El antiguo Comisionado Presidencial del Desarrollo Rural funge actualmente como Secretario Técnico del dicho Gabinete.

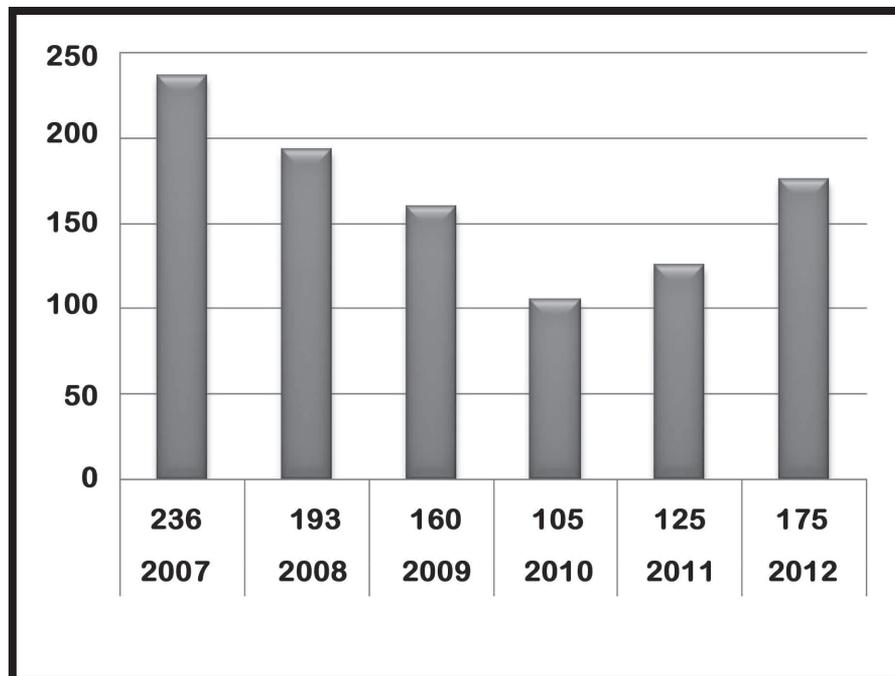
4 El Pacto Hambre Cero fue uno de los pactos que el gobierno del Partido Patriota realizó al inicio de su mandato en 2011. Se refería entonces a: El gobierno del Partido Patriota se planteó tres grandes pactos como programa de gobierno: El pacto fiscal y de competitividad, el pacto de seguridad y justicia y el Pacto Hambre Cero para luchar contra las alarmantes cifras de desnutrición en el país.

- ▣ El programa de apoyo a la agricultura familiar para aumentar la producción de autoconsumo y venta con técnicas apropiadas de bajos insumos.
- ▣ Establecimiento de un sistema de alerta en Seguridad Alimentaria y Nutricional con base en redes de vigilancia nutricional;
- ▣ Red de protección social contra Hambre Estacional por medio de un programa de empleo temporal (mano de obra intensiva) y programas de transferencias monetarias condicionadas y asistencia humanitaria.

En cuanto a los sistemas de monitoreo, quizá lo más confiable, por la legitimidad de sus objetivos es lo que surge de los esfuerzos ciudadanos para “señalar aciertos, debilidades, correctivos y reorientaciones que podrían mejorar la dirección de la inversión pública en aspectos sociales” (Garoz, B y S. Gauster, 2012; 5) de ahí que cobren importancia los trabajos en esa vía.

En el importante estudio del Colectivo de Estudios Rurales Ixim (2012:14), se muestra por ejemplo que los casos de desnutrición aguda en menores de cinco años fueron 10,996 en el año 2011 mientras que en 2012 tuvieron un aumento significativo a 13,513 casos. Los casos de muerte por desnutrición aguda tuvieron también un aumento, lo que representa un retroceso con la tendencia de los últimos años como se demuestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 1**  
**Cantidad de niñas y niños muertos por desnutrición aguda en Guatemala**  
**2007-2012**



Fuente: Garoz, Byron y Susana Gauster. El Plan Hambre Cero y la reactivación de la economía campesina en Guatemala. Mitos y realidades. Colectivo de Estudios Rurales Ixim. Guatemala, 2012.

Los programas de apoyo a las economías rurales como Mi Bono Seguro, Mi Cosecha Segura, Programa de Arrendamiento de Tierras y Programa el Triángulo de la Dignidad fueron analizados en detalle por ese equipo de investigaciones, resaltamos aquí solamente algunos datos relevantes sobre los resultados.

En cuanto al programa Mi Bono Seguro: éste consiste en un bono de Q150.00 de salud (para niños y niñas de 0 a 6 años) y un bono de Q150 de educación para niñas y jóvenes de 6 a 15 años) que reciben las madres si ella y sus hijas e hijos cumplen con las co - responsabilidades de: inscripción y asistencia de niños y niñas a la escuela primaria, asistencia a chequeos médicos para menos de 6 años; asistencia a capacitaciones impulsadas por el programa.

En el año 2008 cuando empezó a operar este programa los Q300.00 que recibían las madres como bono de salud y educación representaban un 20% del salario mínimo. A la fecha la falta de ajustes inflacionarios y la aplicación de ciertos criterios para excluir del bono de salud aquellos niños que no pueden ser monitoreados por el sistema de salud (de 6 a 15 años) representan una amenaza a los fundamentos del programa pues en vez de representar un 20% del salario mínimo al momento las transferencias alcanzan un 7% del mismo.

A estas debilidades técnicas, se suman los criterios clientelares en la entrega de los bonos y la debilidad que han tenido las entregas al no ser periódicas sino esporádicas, lo cual repercute en el impacto y los objetivos del programa. Se señala además que este programa no trae para las mujeres un aumento en sus capacidades, poder de decisión autonomía sino un aumento en sus responsabilidades que no contribuye a superar las desigualdades entre hombres y mujeres.

Por su parte el programa de distribución de fertilizantes, Mi Cosecha Segura -que ha venido funcionando con otros nombres desde hace unos 20 años-, además de presentar los mismos problemas de clientelismo y falta de transparencia en la selección de proveedores y beneficiarios tiene también procedimientos complicados y engorrosos que dificultan el acceso. Por otra parte se cuestiona también la calidad de los productos, no sólo por ser exclusivamente químicos, sino porque las fórmulas que se distribuyen no resultan igualmente eficientes en los diversos suelos existentes en el país.

Se le señala como un programa caro para el Estado cuyo beneficio individual es limitado, *“De la experiencia analizada internacionalmente, se pudo identificar que sólo Guatemala no considera programas integrales de apoyo. En países como El Salvador, Honduras y México, los fertilizantes son sólo uno de los componentes, y por lo general son complementados por semillas mejoradas, paquetes tecnológicos, capacitación y asistencia técnica, así como muy focalizados en grupos de personas y comunidades.”* (ASIES, 2013)

El estudio de ASIES revela también que el Programa de Entrega de Fertilizantes conlleva un alto costo para los campesinos que lo reciben al tiempo que no genera los beneficios deseables *“De acuerdo a las cifras obtenidas, los costos totales de la operación del Programa de Entrega de Fertilizantes para el 2012, ascendieron a Q.877.00 millones, lo cual es 51.41% superior a lo registrado en el SICOIN. **De los Q.877.0 millones, el 47% o Q.412.0 millones son costos sociales. El 53% del costo total del PEF, son gastos erogados directamente por el Estado, que ascienden a Q.465.0 millones. En términos de subsidio, cada quetzal erogado por el Estado, apalancó con Q.0.53 a los agricultores”.***

Para el Programa de Arrendamiento de Tierras -que funciona desde 2004 dentro del Fondo de Tierras- como otorgamiento de un crédito blando pagadero a un año y un subsidio para renta de tierras o compra de insumos para apoyar el inicio de la siembra. Se otorga a personas sin tierra o con tierra insuficiente, acompañadas por organizaciones. Se estima que a la fecha este programa tiene unos 65 mil usuarios.

Gauster y Garoz (2012: 26) explican "... el crecimiento del programa de arrendamiento, en sus inicios presentado como un programa de acceso a tierra... ha socavado el único programa existente para el verdadero acceso a la tierra. Hasta el inicio del arrendamiento el programa de compra-venta de FONTIERRAS, si bien con presupuestos modestos, tuvo operaciones significativas. Después de un decrecimiento permanente de ese presupuesto, llegó en 2012 a no comprar ni una sola finca".

Por último el Programa Triángulo de la Dignidad, que inicialmente se refería vincular capital semilla, asistencia técnica para la producción de alimentos básicos y la compra de excedentes por el Estado a un precio garantizado para crear reservas alimentarias nacionales (Garoz y Gauster, 2012:26) se vio reducido a dotación de préstamos y asistencia técnica, la cual empezó tarde por la formación de nuevos equipos con el cambio de gobierno.

## H. Tres mitos detrás de las dos puertas y los siete caminos

Como hemos revisado hasta ahora, quizá el aporte fundamental de la Propuesta de Plan para Implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, -PNDRI- elaborada por Adrián Zapata, esta vez desde la Secretaría Técnica del Gabinete de Desarrollo Rural, sea trazar las intersecciones entre diferentes formas de planificación estatal, a saber: sectorial y territorial, con los compromisos Estatales para el desarrollo rural a través de la política vigente desde 2009 y los programas para reducir los índices de desnutrición en el país.

No queda claro si las intersecciones se quedarán en papel y en el nivel discursivo o si realmente podrán aterrizar porque, tal como expusimos antes, parten de contradicciones reales, entre dos sistemas –inversión privada en territorios rurales y economía campesina-, es decir, dos sistemas de relaciones ecológicas, económicas, sociales, políticas e ideológicas que se convierten en contradictorias en cuanto compiten por los mismos recursos en el mismo espacio natural y con poderes asimétricos.

Hasta aquí vemos que las propuestas para la activación de la política para el desarrollo rural se basan en tres supuestos:

- El Estado no tiene dinero para costear el desarrollo rural, por ello necesita de la inversión privada;
- Las riquezas –ventajas comparativas- del territorio adquieren valor mediante la inversión privada, lo cual las convierte en ventajas competitivas;

- La población rural es pobre porque no tiene empleo ni ingresos. La inversión privada en territorios rurales genera empleo y otorgará un precio al trabajo –salario- les permitirá el acceso a los alimentos disponibles en el mercado;

Veamos los mitos que los sustentan:

### **1. El Estado moderno necesita la inversión privada para cumplir la función de proteger la vida humana a través de salud, educación y protección ambiental**

La reorganización del Estado, derivada de las políticas de ajuste estructural y liberalización económica, han reconfigurado un aparato estatal que no es más pequeño, ni menos corrupto, ni más barato que el anterior, pero ha dejado progresivamente de cumplir su función constitucional de proteger la vida humana –y por lo tanto la base natural que la sostiene- para convertirse, también progresivamente, en facilitador y hasta subsidiario de negocios privados.

Se pretende que veamos hacia el siglo XXI entendiendo como modernidad las reformas a la institucionalidad política –eufemísticamente llamada neo institucionalidad-.

Estas reformas confían el desarrollo a un crecimiento económico que derramará migajas para que la población, como clientela, compre sus satisfactores básicos en el mercado, entendiendo este proceso de intercambios mercantiles como progreso.

En la estructura económica y social guatemalteca se pueden encontrar continuidades erigidas en la época colonial que siguen vigentes, se profundizan y fortalecen hoy en día. Como ejemplos pueden mencionarse: la concentración de la tierra y otros elementos de la naturaleza en propiedad privada y despojo de la población campesina e indígena, fundamentado en planteamientos de carácter legalista, racista, discriminatorio y machista.

Estas continuidades hacen que en términos económicos y sociales, resulte impropio hablar de *modernidad*. Se habla de modernidad porque se desagrariza la economía campesina, entendiendo ésta como “lo atrasado”, al tiempo que se agrariza el modelo económico capitalista donde se incorpora tecnología química, mecánica e infraestructura. A nivel mundial se habla de modernidad cuando llega la industrialización, pero los nuevos ejes del modelo de acumulación en Guatemala, no pasan por incorporar valor agregado a los bienes de la naturaleza, es decir no son industriales o “modernos” sino agrarios y por lo tanto siguen perteneciendo a una economía primaria.

El presupuesto de gastos del Estado asciende en 2013 a Q. 66,985,437,187, de los que, al menos Q. 14,893,896,847 –cerca del 22%-, se dedica a la creación de infraestructura y ésta, en su mayoría es para facilitar condiciones al mercado.

## 2. Lo que genera crecimiento es la extracción de renta de la naturaleza, no inversión privada

Se habla de Guatemala como una plataforma logística para circulación de mercancías y además se privilegian rubros de producción íntimamente ligados a la extracción y el uso de riquezas naturales y la explotación de la tierra y el agua para agro negocios.

Así se pretende que la tierra, el agua, minerales e hidrocarburos, el mismo paisaje y otros recursos, se valorizan a través de las intervenciones-inversiones de capitales extranjeros en alianza con capitales y operadores nacionales.

Este esquema perteneciente al mundo de las ideas –y no de la experiencia histórica- esconde que el crecimiento económico es directamente proporcional al aumento en el uso de las riquezas que no pueden producirse industrialmente: tierra, agua, minerales, hidrocarburos y otros. El carácter relativamente escaso –finito y además en disputa-y el valor de uso de éstas, hace que la competencia por ellos crezca y con ella su valor especulativo en el mercado. Su valorización en moneda o precio es entonces una consecuencia de su tratamiento como mercancías –es decir de su incorporación al mercado - y no de la inversión privada como quieren hacernos creer.

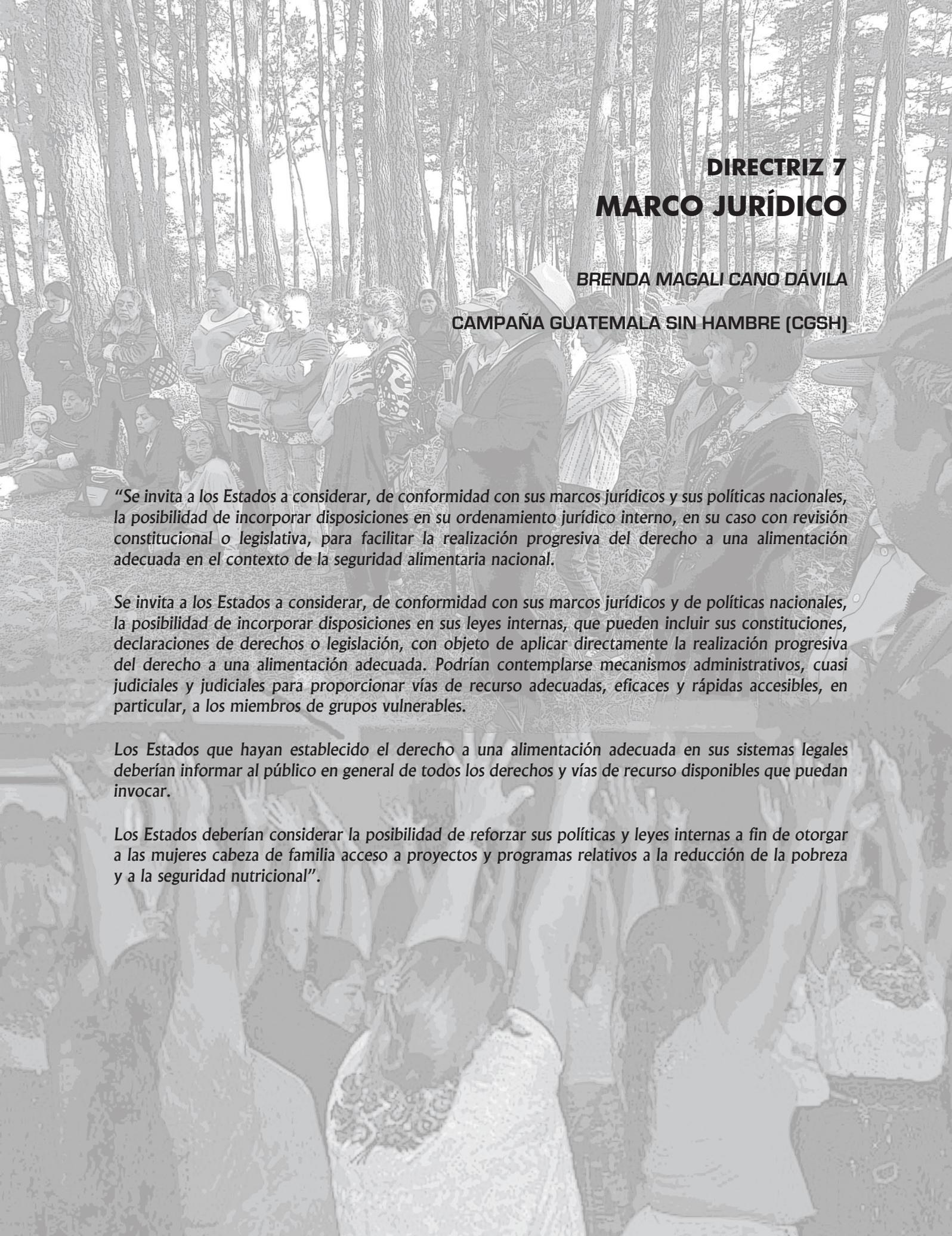
## 3. Empleo y salario no valoración del trabajo campesino

La población rural es población trabajadora y de hecho incorporada en múltiples actividades de carácter económico: agricultura, pecuaria, silvicultura, cinegética, construcción; además ligada parcialmente a comercio, servicios etc. Con estas actividades subsisten 942 mil familias campesinas, es decir aproximadamente 5 millones de la población guatemalteca total. Familias guatemaltecas y sus excedentes diversifican los mercados locales. Sin embargo, cuando estas actividades son realizadas sin fines de acumulación capitalista son invisibilizadas por el mercado y negados sus aportes a la economía nacional.

Entonces, en términos de las cuentas nacionales se habla de la población rural como población desempleada –confundiendo el trabajo campesino con el empleo asalariado-. Resulta perverso negar el trabajo incorporado en las múltiples actividades campesinas y definir a la población campesina como *no trabajadora* y entonces ofrecer empleo como vía para el desarrollo rural.

La población campesina rural es población trabajadora, si la economía campesina se desarrollara en condiciones favorables la disponibilidad y el acceso a alimentos no necesitaría del salario como mediador para su adquisición, los mercados locales estarían mejor abastecidos y además de garantizar la seguridad alimentaria se estaría contribuyendo a construir la soberanía alimentaria.





## **DIRECTRIZ 7 MARCO JURÍDICO**

**BRENDA MAGALI CANO DÁVILA**

**CAMPAÑA GUATEMALA SIN HAMBRE (CGSH)**

*“Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.*

*Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y de políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en sus leyes internas, que pueden incluir sus constituciones, declaraciones de derechos o legislación, con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Podrían contemplarse mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables.*

*Los Estados que hayan establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales deberían informar al público en general de todos los derechos y vías de recurso disponibles que puedan invocar.*

*Los Estados deberían considerar la posibilidad de reforzar sus políticas y leyes internas a fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a proyectos y programas relativos a la reducción de la pobreza y a la seguridad nutricional”.*



## A. Introducción

La proporción de personas hambrientas en los países en desarrollo ha disminuido de manera significativa, del 23.2 % en 1990-92 al 14.9 % actual. Sin embargo, este descenso se debe más a un aumento de la población mundial que a la reducción en el número real de personas hambrientas, de 980 millones a 852 millones en la actualidad en el mundo, aproximadamente. El problema es que el hambre persiste a gran escala, por lo que nuestro enfoque debe ahora cambiar para garantizar el acceso universal a una alimentación adecuada. Esto tiene que ser una prioridad absoluta para los gobiernos y un objetivo aceptado por la ciudadanía en su conjunto<sup>5</sup>.

En Guatemala, a la semana epidemiológica 14 (31 de marzo al 6 de abril, 2013), el Sistema de Información Gerencial de Salud del Ministerio de Salud (SIGSA), registró 3,259 casos acumulados de desnutrición aguda total (moderada y severa) en niños y niñas menores de cinco años, lo que equivale a una tasa de incidencia de 14.62 por 10,000 menores de cinco años para el nivel nacional. El incremento de casos para 2013 es de 16% (446 casos) respecto al mismo período del 2012, la tendencia es muy similar a la del año 2011<sup>6</sup>.

Es importante recordar que Guatemala tiene la obligación de respetar, promover y garantizar el Derecho Humano a la alimentación de la población consagrado y reconocido en diferentes instrumentos internacionales como el Pacto de los Derechos Económicos Sociales y culturales (PIDESC), en la convención de niñez y Adolescencia, así como en las leyes nacionales a partir de la Constitución Política de Guatemala, Ley del Sistema Nacional de Seguridad alimentaria, Ley de Niñez y Adolescencia.

De acuerdo con el PIDESC, el derecho a la alimentación tiene dos dimensiones indivisibles: el derecho a estar libre de hambre y el derecho a una alimentación adecuada y para ellos existe una serie de leyes que lo respaldan y que lamentablemente nunca se habían utilizado en Guatemala para exigir su cumplimiento.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) plantea que los Estados deben considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada y contemplarse mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces, rápidas y accesibles.

5 José Graziano da Silva, Director General de la FAO, febrero 2013.

6 Elaborado por el Comité de Pronóstico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrado por: FEWS NET, FAO, PMA, ACH y SESAN. Coordinado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN- Abril, 2013.



En la presente directriz presentaremos una de las acciones en materia judicial que ha sentado precedentes y avances en la Jurisprudencia en esta materia, lo cual es único en América Latina ya que los casos de desnutrición hambre que padecen miles de niños y niñas en nuestro país ha sido escuchado y sentenciado a los responsables de ello quienes deben de reparar el daño que han causado.

Es importante indicar que uno de los motivos del abordaje de esta directriz no es solamente la regulación legal que respalda el derecho a la alimentación, de la niñez y adolescencia en Guatemala, se pretende indicar la violación del derecho a la alimentación y la desnutrición que padecen tres niñas y dos niños del área rural en Camotán.

En el municipio de Camotán del departamento de Chiquimula existe un 59% de personas pobres y 27.7% es extremadamente pobre, con una tasa de desnutrición infantil de 55.7% en menores de 5 años<sup>7</sup>. En este municipio se ubican las comunidades "Lela Chanco" y "Cañón Tisipe", lugar de procedencia de los casos de Justicia por el Derecho a una Alimentación Adecuada acompañados por la Campaña Guatemala Sin Hambre cuyo litigio estratégico para exigir el cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Guatemala se describe a continuación.

## **B. Marco Legal**

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

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

En el ámbito sectorial, corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), impulsar las acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población, ya sea por producción local o vía importaciones, en forma oportuna permanente e inocua y a impulsar las acciones tendientes a contribuir al acceso físico, económico y social a los alimentos de la población de forma estable (Artículo I, 28 y 29 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional).

Como de todos es sabido Guatemala tiene una amplia normativa legal tanto nacional como internacional para la regulación y protección de los Derechos Económicos Sociales y Culturales

---

7 Prensa Libre 26 de septiembre 2012.

así como de Protección integral de la niñez y adolescencia establecidos en los siguientes pactos, convenios o leyes:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (PIDESC).
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).
- La Constitución Política de la República de Guatemala.
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
- Ley de Desarrollo Social.
- La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional.

A pesar de este amplio andamiaje legal para la protección integral de las niñas y de los niños existe una incongruencia en lo que establecen las leyes con los distintos programas que el actual gobierno tiene para atender la desnutrición que padece la población. Si se cumpliera con lo que se establece en las leyes y pactos ninguna persona en Guatemala debería de padecer hambre, pero la realidad es otra, día a día se incrementan los casos de desnutrición y la población como no conoce sus derechos no exigen su cumplimiento por la vía jurídica para obligar de una u otra forma al Estado a que cumpla con lo establecido en la ley.

El PIDESC establece que " (...) los Estados Partes reconocen (...) el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...) [y] el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" (artículo 11).

## C. Y Las Familias... Siempre Igual...<sup>8</sup>

Según lo establece el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y culturales – PIDESC- El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"

Se ejerce cuando todo hombre, mujer niña y niño ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

Como se determino en el informe Antropológico la situación que viven las familias, no les

<sup>8</sup> Estudio Antropológico presentado como Medio de Prueba en el proceso de Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación de la Campaña Guatemala sin Hambre.



permite romper el ciclo de la pobreza y la desnutrición, no tienen horizontes del Desarrollo Humano (DH).

Aunque hay algunos servicios básicos en las comunidades, otros se encuentran solamente en la cabecera de Camotán y es muy difícil para las familias poder acceder a ellos. Las fuentes de ingresos económicos son muy limitadas y dependen de la agricultura quienes poseen algún pedacito de ella pero que no es apta para ningún cultivo, y si consiguen empleo solamente es en plantaciones de café en la frontera con Honduras, y solamente una época de año las fuentes de empleo son insuficientes y lo que ganan es por vender su fuerza de trabajo no les alcanza para sobrevivir día a día y cubrir al menos las necesidades básicas de la alimentación.

Las familias a pesar de su esfuerzo no logran romper el ciclo de la desnutrición de sus hijos e hijas mucho menos de la pobreza que viven.

El estado no ha tenido la capacidad de atender integralmente las necesidades de las familias hay ausencia de los órganos del Estado para poder atender los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

La mayoría de veces a las madres y padres se les etiqueta de "irresponsables" o "haraganes" culpándoles por la desnutrición que viven sus hijos a pesar de los esfuerzos que hacen cotidianamente para conseguir el maíz para las tortillas.

Hay que tener claro como bien lo manifiesta la sentencia en la parte de análisis del caso, el Juez basándose en toda la normativa de la observación general 12 del comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales indica que: "El Estado tiene la obligación de RESPETAR, PROTEGER Y REALIZAR el derecho Humano a la alimentación y no adoptar medidas que impidan o dificulten el acceso a la alimentación adecuada, deberá de adoptar medidas para velar porque las empresas particulares no obstaculicen ni priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada".

## **D. Justiciabilidad<sup>9</sup> del Derecho a la Alimentación**

La Justiciabilidad de los DESC abre la posibilidad de que las presuntas víctimas de violaciones puedan reclamar ante un juez o tribunal de justicia independiente e imparcial, el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del derecho vulnerado, y solicitar las reparaciones adecuadas.

Por primera vez en Guatemala se presenta ante el 17 de noviembre del año 2011 las demandas contra el Estado de Guatemala en el Juzgado de Niñez y Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal del Departamento de Zacapa (por ser el competente territorialmente, para conocerlos) por la violación del Derecho Humano a la alimentación.

Se conocieron los casos de las familias con la identificación que hizo la Asociación Nuevo Día

---

9 "Justiciabilidad es la capacidad de reclamar una reparación ante un juez o un tribunal de justicia cuando ha ocurrido o es probable que ocurra una violación a un derecho" según los Tribunales y la exigibilidad legal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comisión Internacional de Juristas pág. 7.

de de tres niñas y dos niños en situación de hambre con los que se realizaron estudios médicos, psicológicos, nutricionales, socioeconómicos y antropológicos para conocer la situación particular, entorno y necesidades específicas e individuales de los casos.

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

El hecho que llevó a las familias para demandar al Estado de Guatemala por la Violación del Derecho a la alimentación, radica en la problemática de desnutrición en que viven.

Los funcionarios de gobierno siempre han responsabilizado a las familias por negligencia y falta de precaución por las enfermedades y desnutrición de sus hijos, sin embargo, es necesario darle al problema el abordaje público que amerita, es decir, congruente a la naturaleza de los derechos humanos, que permita recordar el compromiso del Estado de Guatemala como garante de estos derechos.

En representación de estas familias se inició con un Proceso Jurídico de Protección, por medio del cual se debía determinar la posible violación o amenaza a los derechos humanos por el Estado y la reparación del daño causado. Este proceso se puede utilizar como procedimiento de amenaza o violación de los derechos de la niñez y adolescencia, es una vía legal individual directa de reclamación del derecho humano a la alimentación como un derecho Económico, Social y Cultural<sup>10</sup>.

La finalidad del proceso fue determinar lo siguiente:

- ➔ La amenaza o violación de derechos.
- ➔ Quién es el responsable de dichas amenazas o violaciones.
- ➔ La Restitución (Detener la violación o amenaza y garantizar la no repetición).

Para ello se presentaron varios medios de prueba documentales (15), periciales (6), testimoniales (7) y otros (6).

Al llevar a cabo un proceso de protección se permite la utilización de medidas cautelares de forma urgente, para frenar la violación o poner en resguardo a los niños ante la amenaza de sus derechos, en tanto se desarrolla el proceso legal. Estas medidas fueron planteadas al inicio en las demandas dadas con lugar<sup>11</sup> y el juez ordenó su cumplimiento a las instituciones correspondientes del Estado, pero estas solamente fueron cubiertas con bolsas de asistencia alimentaria lo cual no constituyen las medidas cautelares que se decretaron.

Por su parte la Procuraduría General de la Nación (PGN) también hicieron estudios a los niños en los cuales se determinó la extrema pobreza que viven las familias y los problemas de desnutrición que padecían las y los niños sujetos de las demandas.

<sup>10</sup> Lic. Jaime Tecu, Análisis del proceso.

<sup>11</sup> Expresión que se utiliza judicialmente cuando SI se accede a lo que se pide ante un tribunal.



Esto se lo cual se valoró positivamente puesto que la PGN constituye al “Abogado del Estado” y por lo tanto se corría el riesgo de que se inclinara a Defender al Estado y no a los niños, situación que tendría que resolver el Juez para garantizar un proceso imparcial.

En esta etapa del proceso se determinó que las familias no tienen las condiciones para la realización del Derecho a la alimentación como lo indica el comité DESC en cuanto a que deben de tener disponibilidad de alimentos, accesibilidad económica y física a la alimentación, adecuación para que los alimentos no sean nocivos para quien los consume y tener la sostenibilidad para acceder a los alimentos siempre.

Toda medida manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a los tratados internacionales precitados, constituye una violación de éstos, y si esa violación afecta derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado<sup>12</sup>.

## E. Registro de Audiencias de los Procesos de Protección

Según el proceso de protección es necesario realizar dos tipos de audiencia:

1. Audiencia de conocimiento de hechos
2. Audiencia definitiva

En el año 2012 se llevaron a cabo las audiencias de conocimiento de hechos y ese mismo año se iniciaron las audiencias definitivas las cuales se prorrogaron en 5 ocasiones, desde el punto de vista jurídico esto genera falta de certeza jurídica y desprotección a los niños por no obtener las resoluciones en corto tiempo.

En las audiencias definitivas el juez escucho a cada uno de los profesionales del Estado que representan a los órganos gubernamentales que realizaron los peritajes a las niñas y a los niños para determinar las condiciones en se encontraban.

Como puede observarse en el cuadro la cantidad de audiencias definitivas fue más que una y considerando esta situación, se presentaron quejas contra el juez de Niñez de Zacapa por estar retardando el proceso, la cual fue declarada sin lugar<sup>13</sup> por la Sala de Niñez de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo en la resolución de la sala le indicaron al juez que debía fijar en un plazo de 15 días entre una audiencia y otra con ello se agilizo la última audiencia definitiva donde dictaron las sentencias.

Un aspecto que se considera relevante es que durante las audiencias la Asociación Nuevo Día participo como observador en el proceso y el juez no permitía que fuera tercero en el mismo. A raíz de ello se presento un recurso de Amparo en la Sala de niñez para que Nuevo día fuera

---

12 Sistematización de estándares internacionales y jurisprudencia comparada en materia del Derecho a la alimentación, OACNUDH, enero 2011.

13 Expresión que se utiliza judicialmente cuando NO se accede a lo que se pide ante un tribunal.

tercero en el proceso por ser organización de Derechos Humanos, lo cual fue declarado con lugar y en una de las audiencias participo como tercero en el proceso notificándose a la corte de constitucionalidad esta situación la cual quedara registrada.

Con estos cuatro casos, vuelve la esperanza de Justicia para más de los 2.2 millones de niños que sufren desnutrición porque el Estado no ha sido capaz de garantizar el Derecho Humano a la alimentación, a la salud, a un ambiente sano a los miles de niños y niñas.

Los jueces al razonar los casos deben de tener presente que no se pueden violar los tratados internacionales en materia de derechos humanos y en ese sentido las sentencias debe de reflejar este principio.

En la ley de Protección integral y Adolescencia en su artículo 104, literal a) establece que a los Juzgados de la Niñez y Adolescencia les corresponde conocer, tramitar y resolver aquellos hechos o casos remitidos, denunciados o conocidos de oficio, que constituyan una amenaza o violación a los derechos de la niñez y adolescencia y que, a través de una resolución judicial, se restituya el derecho violado o cese la amenaza o violación al mismo.

**Tabla No.1**  
**Resumen del proceso de audiencias de los procesos de protección**

No.	Niña / Niño	Audiencia Definitiva	Audiencia Definitiva	Audiencia Definitiva	Audiencia Definitiva
1	Mayra	08 de febrero 2013 10:00 horas (conocimiento de hechos)	08 de marzo de 2013 9:00	05 de abril de 2013 9:30 (Suspendida)	10 de mayo 2013 9:30 (Sentencia)
2	Leonel	11 de enero 9:00 horas	22 de marzo de 2013 9:30 horas (Suspendida)	26 de abril de 2013 (Prórroga)	31 de mayo de 2013 (sentencia)
3	Dina Marilú	03 enero de 2013 (Suspendida)	01 de marzo de 2013 9:30 horas	03 de abril de 2013 9:30 (Sentencia)	
4	Mavélita Lucila	03 de enero de 2013 (Suspendida)	01 de marzo de 2013 9:30 horas	03 de abril de 2013 9:30 (Sentencia)	
5	Brayan	22 de Febrero de 2013 9:30 horas	26 de marzo de 2013 9:30 horas	12 de abril de 2013 (Sentencia)	

Fuente: Lic. Jaime Tecú.

Las demandas fueron presentadas por Omisión del Estado de Guatemala, en virtud de que no adoptó las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación de las niñas y niños, por la situación de desnutrición y carencia en que se encuentran.

## F. La Sentencia

Las sentencias se decretaron en las audiencias definitivas del 3 y 12 de abril y 10 y 31 de mayo del año 2013 en la cual las familias a pesar de la pobreza, de los tropiezos, de la incompreensión en su comunidad, de los ataques por trabajadores del Estado, a pesar de no sentirse sujetas de derecho, confiaron en el esfuerzo de todas las personas de la campaña Guatemala Sin Hambre, de los abogados para que sus derechos Económicos sociales culturales sean respetados y cumplidos.

A partir de ellas se declara al estado de Guatemala **“responsable por omisión por la violación del derecho humano a la alimentación, a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo”**.

Con estas sentencias se sienta **Jurisprudencia**<sup>14</sup> en materia de Derechos Económicos sociales y culturales por primera vez en Guatemala.

Dentro de la estructura de las sentencia se puede leer claramente el análisis que hace el juez a partir del contenido de la demandas, del proceso de protección, de las audiencias de conocimiento, del análisis de las pruebas aportadas al proceso, así como un análisis de las disposiciones legales correspondientes a los casos, de los casos concretos revalorizando tanto la normativa de los derechos de la niñez y adolescencia, los Derechos Económicos Sociales y Culturales, a nivel nacional e internacional, de Seguridad Alimentaria a nivel nacional que están vigentes en nuestro país.

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

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

La autonomía judicial se muestra en cada una de las sentencias donde un juez de niñez por primera vez en la vía de Protección recibe demandas contra el Estado de Guatemala y frente a las cuales basándose en Derecho emite resoluciones favorables para las familias.

Existe una seria de acciones que diferentes ministerios y secretarias deben de cumplir por orden judicial para la reparación del daño causado a las familias por la violación de sus Derechos Económicos sociales y culturales, como ejemplo medidas dictadas por juez en uno de los casos que se describen a continuación.

14 Se entiende por jurisprudencia a la doctrina establecida por los órganos judiciales del Estado que se repiten en más de una resolución. Esto significa que para conocer el contenido completo de las normas vigentes, hay que considerar cómo han sido aplicadas en el pasado. ... <http://es.wikipedia.org/wiki/Jurisprudencia>: Conjunto de Sentencias que determinan un criterio acerca de un problema jurídico, omitido en otras fuentes del derecho. Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas

**Tabla No.1**  
**Resumen del proceso de audiencias de los procesos de protección**

Organización responsable de la restitución	Acciones que se deben de realizar
Ministerio de Agricultura, Ganadería y alimentación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que garantice la disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes, consistentes en maíz, frijol, alimentos complementarios y micronutrientes y granjas pecuarias, a favor del niño garantizando con ello el derecho humano a la alimentación del referido niño y su núcleo familiar, hasta que se haya superado la situación actual en la que se encuentra.</li> <li>2. Que asista con la tecnología necesaria y formación a la familia con el objeto de que puedan producir alimentos en calidad y cantidad suficientes, para que él y su familia tengan acceso a alimentos en calidad y cantidad, de manera que se le restituya de manera efectiva el derecho vulnerado a la alimentación.</li> <li>3. Que al momento de tener la accesibilidad a la tierra y al hogar seguro para el niño y su familia, se le instale un sistema de captación de agua humana, para obtener acceso al vital líquido, así como hacerle entrega de semilla mejorada para que la señora pueda sembrar pero supervisando dicha entrega.</li> </ol>
Ministerio de salud (médico y coordinador respectivo del centro de salud de Camotán, dirección departamental de salud pública )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brinde atención médica integral a niño hasta la recuperación de su salud integral, y que para el efecto adopte las medidas y acciones apropiadas que le permitan vivir en condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que consume, debiendo en el plazo de una semana iniciar la evaluación y tratamiento médico integral</li> <li>2. Realizar los exámenes médicos periódicos cada fin de mes, que permitan acompañar y asesorar el proceso de recuperación nutricional e integral del niño, así como de su estado de salud en general.</li> <li>3. Proporcionar los medicamentos y vitaminas necesarias para el proceso de recuperación integral del niño mencionado, lo cual se debe de realizar en el plazo de dos semanas</li> <li>4. Que gestione y proporcione a favor del niño y su familia, filtros o purificadores de agua que garanticen el ejercicio a su derecho humano a consumir agua potable no entubada, si en dado caso no cuentan con los mismos actualmente.</li> <li>5. Que proporcione o gestione a favor del niño y su familia, estufas onil, a efecto de que cuenten con una herramienta que les permita cocinar sus alimentos, evitar el consumo de humo para proteger su salud y cuidar el medio ambiente.</li> <li>6. Que asesore a la familia del niño y les proporcione las herramientas necesarias para el mejoramiento y aprovechamiento del medio ambiente y manejo de basura</li> <li>7. Que desarrolle un estricto monitoreo de la situación nutricional y de salud del niño y aunado a ello realice campañas para erradicar el dengue y malaria que se dan en el invierno para evitar futuras enfermedades, dicho monitoreo deberá iniciar en el plazo improrrogable de una semana.</li> <li>8. Que la Psicóloga de dicha Dirección Departamental, proceda a proporcionarle a el niño la terapia psicológica necesaria que le ayude al mejoramiento de su estado de salud mental y emocional, en razón de su desarrollo psicomotriz, por el tiempo que la profesional estime pertinente, hasta que se cumplan con los objetivos que se esperan alcanzar a través de dicho tratamiento o terapia psicológica, salvaguardando a dicho niño de cualquier afección emocional que le pueda afectar, debiendo para el efecto aperturarse la carpeta de ejecución de medida por parte del psicólogo adscrito a este Juzgado para supervisar la ejecución de la medida.</li> <li>9. Que proceda a realizar visitas a través de Nutricionista, en la residencia para supervisar la evolución médico nutricional del niño.</li> </ol>
Alcalde Municipal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realice urgentemente las gestiones administrativas y financieras correspondientes, para garantizar el acceso a agua potable del niño, evitando con ello que ingieran agua no potable que aumente el riesgo de la salud y la vida y por lo tanto el derecho humano a la alimentación del mencionado niño</li> </ol>

Organización responsable de la restitución	Acciones que se deben de realizar
Fondo de Tierras	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que garantice el derecho humano a la alimentación del niño y de su familia, garantizándole en el plazo improrrogable de tres meses el acceso gratuito a la tierra, de manera que puedan producir alimentos en calidad y cantidad suficientes que les permita garantizar de forma efectiva su derecho humano a la alimentación, o en su defecto que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, a través de sus programas sociales garantice el acceso gratuito a la tierra del niño, garantizando su derecho humano a la alimentación, en virtud que la señora progenitora del niño mencionado, no cuenta con recursos económicos necesarios y suficientes por ser una familia que vive en pobreza extrema, de conformidad a los estudios sociales practicados, evitando de esta manera la repetición de la violación a este derecho humano</li> </ol>
Ministerio de comunicaciones infraestructura y vivienda , a través del Fondo para la Vivienda o FOPAVI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que realice las gestiones inmediatas y urgentes que sean necesarias para garantizar de forma efectiva el derecho humano a la vivienda del niño y de su núcleo familiar, al momento de que se le provea la accesibilidad a la tierra, de manera que cuenten con una vivienda que les permita vivir digna, humana, adecuada y saludablemente en un plazo de tres meses.</li> <li>2. Que a través de (FOPAVI) proceda a realizar los trámites y gestiones necesarias, para que en primer lugar se tenga el acceso a la tierra, para que pueda construirse una vivienda al referido niño y su familia y puedan vivir adecuadamente.</li> </ol>
Ministerio de Educación a través del director departamental de Chiquimula	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que en el plazo improrrogable de dos semanas el niño sea incluido programa de transferencias condicionadas (becas) para garantizar su derecho humano a la educación, que le permita ejercitar de forma efectiva este derecho, y que a través del programa extra escolar con que cuenta para que el niño aprenda una actividad técnica encaminada a la agricultura, para que de esa manera pueda cultivar y cosechar, pudiendo así evitar que el niño relacionado emigre a la República de Honduras para realizar trabajos de corte de café</li> </ol>
Ministerio de trabajo y previsión social a través del representante nacional del empleo de Chiquimula	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que incluya a la progenitora del niño en su programa de trabajo, a efecto de que se le integre a un empleo digno que le permita atender siempre a sus hijos y obtener ingresos económicos para satisfacer las necesidades básicas de su familia, como complemento de las otras medidas que son necesarias para restituir de forma integral los derechos violados.</li> </ol>
Ministerio de Desarrollo social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entrega del Bono Seguro, consistente en trescientos quetzales cada dos meses, tanto por salud como por educación con respecto a la familia del niño ya que tiene tres hermanos más.</li> <li>2. La entrega inmediata, urgente y mensual de una mega bolsa de alimentos, la que deberá contener aparte de los alimentos básicos, también deben incluirse, alimentos complementarios y micronutrientes, a favor del niño</li> <li>3. Que en el plazo de quince días promueva y garantice el acceso a la familia del niño como población vulnerable en extrema pobreza, a los Programas Sociales de Desarrollo Social y Humano</li> <li>4. Que en un plazo de quince días a través de su representante en el departamento de Chiquimula, establezca los mecanismos necesarios para promover el desarrollo sostenible y sustentable del niño mecanismos que deberá informar de su implementación a este órgano jurisdiccional, en el plazo de treinta días siguientes al establecimiento de dichos mecanismos</li> <li>5. Que dicte como órgano rector sectorial, los principios, políticas y acciones generales a las que deben apegarse las Instituciones o Entidades públicas del Estado de Guatemala, relacionadas con los programas sociales, para evitar que el niño y su familia, no vuelvan a estar en condiciones de vulneración a su derecho humano a la alimentación.</li> </ol>
Secretario ejecutivo de la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar la restitución efectiva y el cumplimiento permanente del derecho humano a la alimentación del niño, para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales del niño en referencia y de su familia</li> <li>2. En el plazo de un mes coordine, fiscalice y supervise el cumplimiento de la medidas dictadas, con las cuales se deben de restituir los derechos humanos vulnerados del niño así como articular acciones necesarias para garantizar la restitución efectiva y permanente del derecho humano a la alimentación.</li> </ol>

Organización responsable de la restitución	Acciones que se deben de realizar
Secretario ejecutivo de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)	<p>3. Que en el plazo improrrogable de dos meses, elabore e implemente un protocolo para el ejercicio del derecho humano a la alimentación, con el objeto de viabilizar el ejercicio administrativo del derecho humano a la alimentación y evitar la violación a este derecho de otros niños, niñas y adolescentes. dicho protocolo deberá contener como mínimo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mecanismos de acceso y de exigibilidad para que las niñas, los niños y los adolescentes ejerzan el derecho humano a la alimentación.</li> <li>b. Mecanismos de coordinación Interinstitucional.</li> <li>c. Mecanismos de Intervención multidisciplinaria e interinstitucional</li> <li>d. Medidas administrativas de atención integral e interinstitucional inmediata</li> <li>e. Mecanismos de Monitoreo y supervisión de medida.</li> <li>f. Mecanismos disciplinarios por incumplimiento</li> <li>g. Contemplar plazos administrativos al respecto</li> </ul>
Asociación Nuevo Día	<p>1. Monitoree el cumplimiento de las medidas ordenadas para la restitución de los derechos humanos del niño.</p>
Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA)	<p>1. Que en coordinación con el Fondo de Tierras (FONTIERRA), en el plazo improrrogable de tres meses garantice el acceso a la tierra de forma gratuita del niño y de su familia, para asegurar la producción de alimentos en calidad y cantidad necesarios para evitar la repetición de la violación al derecho humano a la alimentación</p>
Procuraduría General de la Nación (PGN)	<p>1. A través de la Unidad de Trabajo Social que posee supervisar el adecuado y el oportuno cumplimiento de las medidas de protección otorgadas en el presente proceso, a efecto de velar por el efectivo cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales del niño y su familia, sin perjuicio de que inicie las acciones legales correspondientes por el incumplimiento de las medidas dictadas</p>
Juzgado de Zacapa a través de la trabajadora social	<p>1. Se ordena a trabajadora social segundo, que supervise o realice constataciones sociales, mensuales, para el debido cumplimiento de las medidas ordenadas, hasta que las mismas se hayan hecho efectivas y se hayan restituido totalmente los derechos humanos que se consideran que han sido vulnerados</p>
Procuraduría de los Derechos Humanos a través de su auxiliatura de Chiquimula.	<p>1. Vele por el debido y estricto cumplimiento de las medidas decretadas y del respeto de los Derechos Humanos del niño y de su familia, debiendo en caso de incumplimiento informar inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación de esta ciudad de Zacapa o a esta judicatura para tomar las acciones legales que sean necesarias.</p>
Al Estado de Guatemala	<p>1. Con base a todas las leyes nacionales e internacionales relacionadas en la materia proceda a implementar programas sociales efectivos, eficaces y realizables, como el que se hace referencia en el Acuerdo Gubernativo ya mencionado, denominado Plan Hambre Cero o la Ventana de los Mil Días, para combatir la desnutrición crónica y aguda en nuestro país y tener así los niños, niñas y adolescentes de nuestra patria Guatemala, garantizado el acceso al derecho humano a la alimentación y por ende un desarrollo integral pleno y mejor calidad de vida en nuestra niñez a través del CONASAN y la Sesan, con la finalidad de garantizar la no repetición de la violación al derecho humano a la alimentación del niño y detener la amenaza y violación de este derecho humano a sus hermanos y otras niñas, niños y adolescentes de nuestro país.</p> <p>2. Que se cumpla con lo establecido en la Ventana de los mil días" como una tarea de interés nacional para el logro del Programa Plan Hambre Cero, como parte del Pacto Hambre Cero, y una herramienta de cumplimiento obligatorio, con la finalidad de brindar un desarrollo integral adecuado a favor de la niñez y la adolescencia, evitando con ello en un futuro denuncias o demandas en contra del Estado, por falta de programas y acciones concretas, efectivas y realizables, debido a la vulneración al derecho humano a la alimentación del niño.</p>

**ALIMENTARNOS ES NUESTRO DERECHO ; EXIJAMOSLO !**



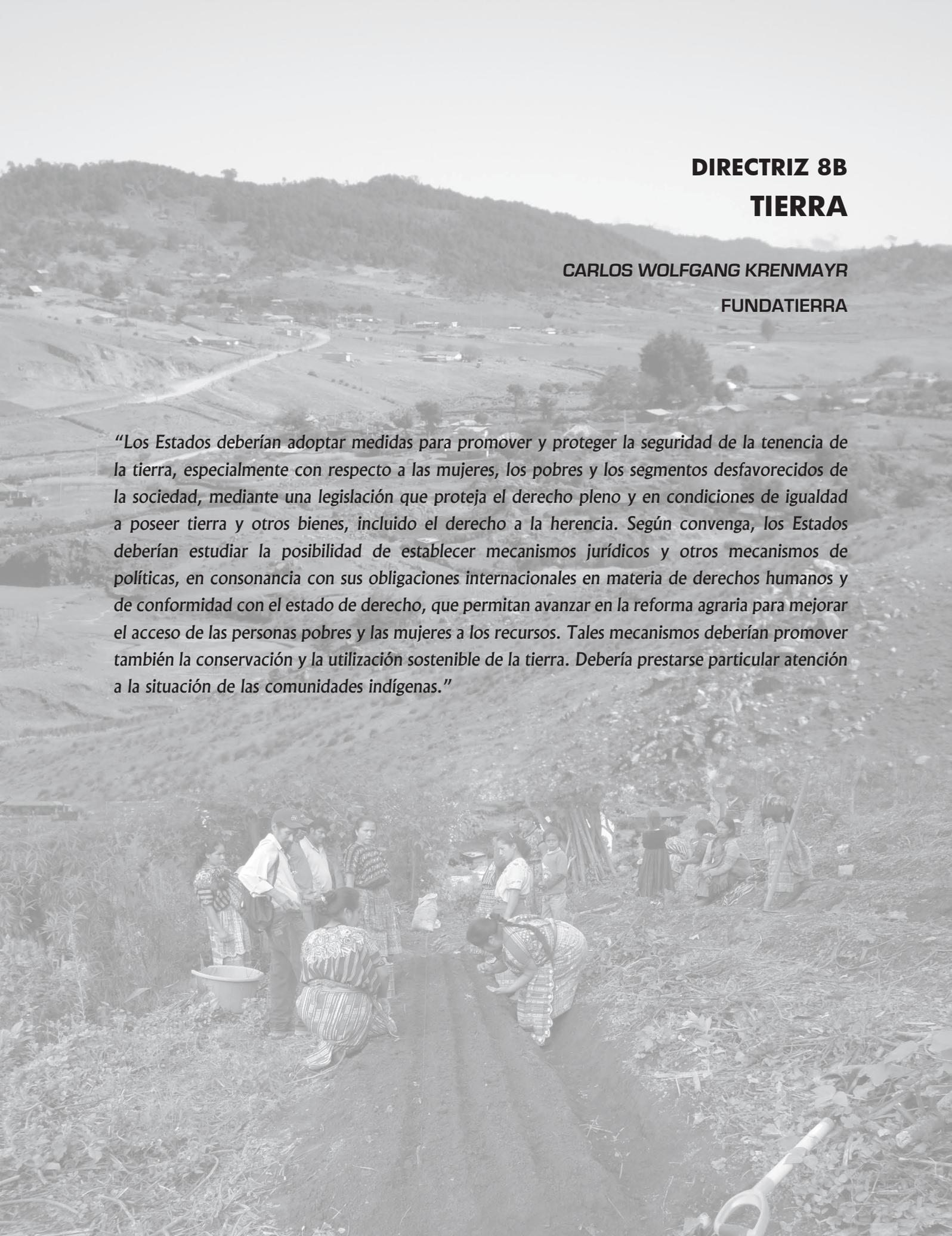


## **DIRECTRIZ 8B**

# **TIERRA**

**CARLOS WOLFGANG KRENMAYR**  
**FUNDATIERRA**

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





## A. Introducción

La tierra es tema de mucha importancia para el derecho a la alimentación en Guatemala y la vida de la población, especialmente los habitantes de territorios rurales: Primero, por registrarse las condiciones menos dignas del país: en área rural el 71.35% vive en pobreza comparado con 34.97% en área urbana<sup>15</sup>, el salario mensual promedio en área metropolitana es de Q 2,768.00 comparado con Q 1,379.00 en el área rural<sup>16</sup>– el listado de desigualdades entre áreas urbanas y rurales es largo. Segundo, la importancia de la tierra radica además en que un importante segmento de la población vive de la agricultura como principal rama de actividad económica, empleando al 38% de la población ocupada del país<sup>17</sup>. Finalmente, la mitad de la población vive en áreas rurales, lo que eleva la importancia del tema tierra en comparación con países de carácter urbano.

La parte introductoria del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) 2012-2015, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), analiza las directrices de los hogares agropecuarios en áreas rurales, representando estos hogares el 43.6% (1,299,377 hogares) del total de los hogares guatemaltecos. De estos, el 12.6% no tiene tierra, otro segmento no tiene suficiente tierra: 8.1% con menos de medio manzana y 39.5% con menos de una manzana. En resumen, para el 60.2% de los hogares agropecuarios en áreas rurales<sup>18</sup> (954,768 hogares; representan el 32% de los hogares guatemaltecos) el tema tierra es un tema de suma importancia siendo indispensable tener acceso a más tierra y lograr mejores resultados de la producción agrícola, a través de desarrollo rural integral (DRI).

Hoy por hoy, la fuerza laboral que representa este millón de hogares agropecuarios en áreas rurales no logra en el mercado laboral, empleo digno y suficientes ingresos que permitiría la subsistencia o vida digna sin depender de tierra que es un factor que determina la alimentación de este importante segmento de la población.

A la vez, continúan las tendencias de concentración de tierras y la ampliación de producciones agroindustriales, principalmente palma africana y caña de azúcar. En varios lugares los

15 INE: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2011.

16 INE: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) del año 2012.

17 INE: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) del año 2011.

18 Gobierno de Guatemala (2012): "Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015)", elaborado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO; pp. 31, 32 y 35.



campesinos enfrentan el problema que tierras que antes arrendaban, ya sea a cambio de mano de obra barata o no pagada, en los próximos años ya no estarán accesibles, por la expansión de los monocultivos. Es importante recordar que la palma africana no emplea mucha mano de obra: un total de 150 personas puede atender 1,600 ha<sup>19</sup>, es decir, un promedio de 10.67 ha por persona, lo que equivale a 250 cuerdas por persona – es una extensión que en otras circunstancias y con otros cultivos puede alimentar a varias familias. Es por ello que el modelo empresarial de desarrollo de las grandes agroindustrias y monocultivos de exportación no logra atender a toda la población rural y sus necesidades. Políticas públicas de desarrollo rural indispensablemente tienen que enfocar a la población rural en condiciones de pobreza y las economías campesinas conexas.

La presente directriz analiza temas como el acceso a tierra, la respuesta a fallidas políticas del pasado, la deuda agraria, y nuevas políticas propuestas. Además, se analiza el caminar en el tema DRI, como propuesta de ley, política pública nacional y en el marco del programa PAFEC que el gobierno plantea como principal respuesta a las necesidades de las economías campesinas. Ambos temas (acceso a tierra y DRI) son de suma relevancia en las estrategias de sobrevivencia y para una vida digna de la población guatemalteca. Para planificar adecuadamente las intervenciones en la temática es importante realizar lo antes posible un nuevo censo agropecuario que ofrezca mayores detalles sobre las realidades agropecuarias y mejores precisiones que las encuestas de la misma temática realizadas en los últimos años.

## **B. Marcos normativos y políticas públicas**

El Acuerdo de Paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria es una de los más importantes para la construcción de políticas a favor del desarrollo rural integral. Desde hace 13 años su mandato inspira a diversas organizaciones campesinas, indígenas, sociales y durante varios años también a sectores empresariales, a diseñar propuestas de normativas. En el año 2009 se logró la aprobación de la Política Nacional para el Desarrollo Rural Integral (PNDR), a través del Acuerdo Gubernativo 196-2009 y el ingreso al Congreso de la República de la iniciativa de ley número 4084, para la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (Ley SNDRI), dos avances importantes.

Ambas propuestas contemplan una parte programática que define conceptos, principios rectores y criterios generales, así como un conjunto integral de diez políticas sectoriales y líneas estratégicas que aseguran un trabajo integral a favor del desarrollo rural. Además se prevé un marco institucional, incluyendo un Gabinete Específico de Desarrollo Rural Integral, un Consejo de Participación y Auditoría Social y en el contexto de la iniciativa 4084, además, la creación del Ministerio de Desarrollo Rural Integral. Enseguida se analizan los más recientes sucesos relativos a las propuestas, avances, estancamientos y retrocesos.

---

19 Ambiente y Desarrollo Consultores S.A. (2012): Diagnóstico Ambiental del proyecto "Trapecio" (D-176-12), municipio de Génova Costa Cuca, departamento Quetzaltenango para AgroAceite S.A.

### 1.1 Estancamientos de la iniciativa de ley número 4084, Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral

En abril 2012 la Política Nacional del Desarrollo Rural Integral vigente se estancó debido a un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Asociación "Unión de Cañeros del Sur" en contra del Acuerdo Gubernativo de aprobación. Durante el tiempo que transcurrió hasta que la Corte de Constitucionalidad (CC) resolviera la acción, el Organismo Ejecutivo y las organizaciones se encontraban en un impase. Los esfuerzos se concentraban principalmente en la propuesta de ley.

La iniciativa 4084 para la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral ya había sido revisada exitosamente por **la Comisión legislativa de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de la República**, resultando ya en el año 2009 con un **dictamen favorable**. Sin embargo, en los siguientes años volvió ser sujeto de revisiones, con la finalidad de lograr mayor consenso para su posible aprobación. En el 2010 la revisó la **Mesa de Reactivación Económica, Desarrollo Rural y Pueblos Indígenas** con un total de 84 organizaciones participantes, la gran mayoría a favor de la iniciativa 4084. A pesar de más de medio año de reuniones e intercambio de puntos de vista la facilitación de la mesa no logró proponer una metodología ágil para llegar a conclusiones. El poco avance implicó que las organizaciones campesinas, indígenas y sociales se retiraran de la mesa inoperante.

Tras el año electoral 2011 y la toma de posesión de las nuevas autoridades, en mayo 2012 el **Congreso de la República convocó a audiencias públicas**. Esto se dio posteriormente al acuerdo entre la gran mayoría de jefes de los partidos políticos comprometiéndose a la aprobación inmediata y de urgencia nacional de la 4084. Un total de 56 organizaciones expresó en las audiencias públicas su opinión al respecto de la iniciativa; la gran mayoría a favor de su aprobación, muchas pidieron que sea de urgencia nacional. Además hubo reflexiones sobre cuestiones específicas, puntos a mejorar, modificar o eliminar. Tras la conclusión de las audiencias entidades públicas analizaron las posturas expresadas en las ponencias. La Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (SAA), resumió los planteamientos de los participantes a fin de contar con elementos para determinar los nudos críticos de la iniciativa 4084 y los desacuerdos según sus oponentes.

Durante el segundo semestre del 2012 principalmente dos funcionarios públicos buscaron la **construcción de consensos**: desde el Congreso de la República el diputado oficialista Oliverio García Rodas, presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y desde el gobierno, Adrian Zapata, en el cargo del Comisionado Presidencial por el Desarrollo Rural. Ambos se reunieron con diversos sectores, y propusieron posibles modificaciones a la iniciativa 4084 con la pretensión de lograr mayor aceptación y la aprobación de la normativa. Algunos temas contaron con amplia aceptación, por ejemplo, la ubicación de la Comisión de Desarrollo Rural Integral en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Respecto a otras cuestiones pareciera imposible conciliar posturas campesinas y empresariales en los siguientes temas:



**Cuadro 1: Principales nudos que dificultan la aprobación de la iniciativa 4084, comparando la postura del campesinado con la postura empresarial**

	Postura Campesina	Postura Empresarial
El sujeto de la ley DRI	Igual al planteamiento de la 4084, el sujeto de la ley es la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza; priorizando aquella con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra.	Considera toda la población en área rural, es decir, también agroindustrias de vastas extensiones de monocultivos. No prioriza la población con tierra insuficiente sino sólo la que tiene tierra improductiva o carecen de tierra.
Los Principios y elementos rectores de la política agraria	Busca <i>“reformular y democratizar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación y otros mecanismos de acceso a la tierra, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos”</i> . No tiene visión de confiscar o expropiar tierras, sino prevé acceso a estas evitando mayor concentración de tierra y todo en respeto a legislación vigente.  El Estado debe jugar un papel activo con intervenciones que mejoren las capacidades productivas de la población rural pobre.	Uno de los principales temores del sector empresarial es un supuesto peligro al expresar que <i>“Vulnera el derecho constitucional de propiedad privada”</i> . En discursos polarizantes reaparece el término “marxismo” como fantasma del pasado <sup>20</sup> .  En vez de intervenciones del Estado, el empresariado propone la generación de capacidades productivas fomentando inversiones privadas, terminología que se refiere a empresas, no a la población rural pobre.
Los principios y elementos rectores en la política económica	Propone una política económica con papel proactivo del Estado, a favor de sectores rurales empobrecidos, incluyendo una gran gama de herramientas macroeconómicas: fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia. Presupuesto del Estado para el área rural debe ser equitativo.	El empresariado propone un Estado neoliberal con herramientas de la política económica limitadas a la política cambiaria y crediticia, facultades exclusivas de la Junta Monetaria.
La creación del Ministerio de Desarrollo Rural	Propone crear un ministerio específico con propio presupuesto, entendiendo que el MAGA no es libre de intereses agroindustriales, contrarios a necesidades de la población rural en pobreza.	No se quiere crear propio ministerio, sino limitarlo a un viceministerio del MAGA o a nivel de programas y proyectos, lo que pondría en riesgo su planteamiento estratégico e integral a favor de la población rural pobre.

Fuente: Elaboración propia.

El cabildeo para construir consensos se extendió hasta el 26 de noviembre del 2012, cuando el diputado Oliverio García Rodas formalmente presentó 34 **enmiendas a la iniciativa de ley: 19** por sustitución total, 11 por sustitución parcial, 3 adhesiones y enmiendas de estilo. Algunas propuestas de modificaciones cambian a integrantes del Gabinete de Desarrollo Rural Integral y del Consejo de Participación y Auditoría Social (CPAS). Uno de los puntos más cuestionables de las enmiendas fue la propuesta que el Viceministro del Ministerio de Desarrollo Rural Integral coordinara el CPAS, a la vez sería juez y parte. En resumen, varias enmiendas no cambiarían sustancialmente la iniciativa de ley, algunas sí propusieron modificaciones de fondo.

Para las mismas fechas – del lunes 26 al jueves 29 de noviembre del 2012 – se esperaba la aprobación de urgencia nacional de la iniciativa 4084. Mientras que organizaciones campesinas y empresarios acudieron al Congreso para observar los sucesos y expresarse a favor de sus respectivas posturas, sin embargo, **en ningún momento se logró integrar el quórum** para

20 <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100727/economia/166319> : “La declaración de Ricardo Villanueva, presidente de la Asociación Nacional del Café (Anacafé), el jueves pasado, de que la iniciativa de ley de Desarrollo Rural que se analiza en el Congreso es “un panfleto marxista de los años setenta”, evidencia el enfrentamiento entre el sector privado y el Gobierno...”

iniciar las sesiones y aprobar la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral: oposición y oficialismo registraron importantes ausencias en el pleno del Organismo Legislativo.

Paralelamente la Cámara del Agro (CamAgro), junto con terceros interesados (Cámara de Comercio y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF), presentó un **amparo en única instancia en contra del Presidente y la Junta Directiva del Congreso de la República** para impedir la aprobación de la iniciativa de ley. El planteamiento no logró otorgamiento de amparo provisional y posteriormente fue rechazado en definitivo por la Corte de Constitucionalidad (CC) advirtiendo *“que al momento de acudir a la vía constitucional de amparo el acto que se reclama como agravante es un acto incierto, puesto que no se dio el presupuesto alegado por la postulante”*. En su resolución la CC distingue entre *“actos remotos inciertos”* sin una certeza clara y fundada de que se realicen y *“actos futuros inminentes”* que están próximos a realizarse. En este sentido el tribunal constitucional consideró que *“la amenaza que denuncia la amparista [CamAgro] se produciría derivado de la actividad que ejerce el órgano legislativo, la que se presume se realizará conforme le obliga la ley”* por lo que *“estima declarar simplemente improcedente la acción de amparo”* (Resolución del 02 de julio del 2013 del Expediente Número 5033-2012).

Es así como los últimos días de noviembre del 2012, supuestamente previstos para la aprobación de la 4084, pasaron sin que el pleno del Congreso de la República se integrara. Iniciaron las vacaciones y una interpelación al Ministro de Cultura y Deportes, que no ha concluido hasta el momento que se escribían estas letras. Finalmente el empresario y diputado Pedro Muadi Menéndez tomó posesión como nuevo presidente del Congreso, quien es un declarado opositor a la iniciativa 4084. A finales del año 2012 el Ejecutivo disolvió la Comisión Presidencial por el Desarrollo Rural, hasta entonces presidida por Adrian Zapata. Su desintegración probablemente se vincula con la no aprobación de la iniciativa 4084.

Los sucesos a finales del año 2012 parecen haber causado preocupaciones en las filas del empresariado, en ningún momento la iniciativa 4084 había estado tan cercana a una posible aprobación como en este momento. Los temores del empresariado se reflejaron en el hecho que representantes empresariales llegaron personalmente al Congreso, se dirigieron a los medios de comunicación masivos y presentaron recursos jurídicos para entrapar la actividad legislativa. A poco tiempo apareció un suplemento en el Periódico de una agrupación autodenominada **“Chapines Unidos Contra la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral 4084”**.

Referida separata combina textos sobre supuestas inconstitucionalidades de la 4084, con ataques a organizaciones que se expresaron a su favor, organizaciones campesinas, ONGs y actores de la cooperación internacional. Mientras que desde entonces la iniciativa 4084 no ha logrado regresar a la agenda política del Congreso, el referido suplemento puede considerarse un paso más para aumentar la polarización entre diversas posturas políticas, en detrimento de la búsqueda de consensos y el avance de la agenda de los Acuerdos de Paz.

## 1.2 El caminar de la Política Nacional para el Desarrollo Rural Integral (PNDR)

Desde abril 2012 la Política Nacional del Desarrollo Rural Integral se encontró estancada debido a un **recurso de inconstitucionalidad** que había presentado la Asociación “Unión de Cañeros del Sur” en contra del Acuerdo Gubernativo de su aprobación. En mayo del mismo año la



Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral presentó un “Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral Acuerdo Gubernativo Número 196 - 2009”, en el cual confirmó respetar la vigencia de la PNDRI, pero, a la vez, anunció sus pretensiones de modificar la política, sin especificar los puntos que pensaba modificar. No fue sino hasta en enero del 2013 que la Corte de Constitucionalidad resolviera el recurso de inconstitucionalidad de la Asociación “Unión de Cañeros del Sur”. En su negativa, el tribunal constitucional fue enfático al expresar que *“...es indispensable señalar la deficiencia técnica contenida en el escrito de planteamiento de la acción de inconstitucionalidad... no se expresa con claridad las normas que se consideran infringidas... omitiendo efectuar el razonamiento necesario y proponer la correspondiente tesis, en forma separada, respecto a cada uno de estos preceptos normativos impugnados...”*. En otro lugar expresa que el *“...razonamiento carece de claridad, pertinencia y suficiencia...”* y que hay *“argumentos que son eminentemente fácticos e inciertos, inapropiados para evidenciar la inconstitucionalidad de la norma impugnada”*. En fin, se declaró **sin lugar la acción de inconstitucionalidad**. Jurídicamente ya no hay impedimento para implementar la PNDRI.

Hasta la fecha, la implementación de la PNDRI mostró avances, principalmente respecto a la instalación de estructuras orgánicas contempladas en la misma. En diciembre 2012, se instaló la **Comisión de Desarrollo Rural Integral** en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR). La referida comisión se integra por seis miembros del Ejecutivo<sup>21</sup>, alcaldes representantes de las regiones del país, así como nueve representantes de la sociedad civil<sup>22</sup>.

En julio del 2013 se publicó el Acuerdo Gubernativo número 262-2013 para la creación del **Gabinete Específico de Desarrollo Rural Integral**. Este espacio de la institucionalidad pública se integra por el Presidente de la República, los ministros de Agricultura, Ganadería y Alimentación MAGA, de Ambiente y Recursos Naturales MARN, de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS, de Educación MINEDUC, de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda MICIV, de Trabajo y Previsión Social MINTRAB, de Economía MINECO, de Finanzas Públicas MINFIN y de Desarrollo Social MIDES, así como los secretarios de la Seguridad Alimentaria y Nutricional SESAN, de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP y de Asuntos Agrarios de la Presidencia SAA . Entre otras funciones le compete formular el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, de asegurar la implementación de la PNDRI y del Plan, de garantizar que las políticas sectoriales, multisectoriales y transversales sean coherentes con los principios rectores y lineamientos estratégicos de la PNDRI, entre otras más. Para operar el funcionamiento del Gabinete Específico de Desarrollo Rural Integral se designó a Adrian Zapata como su Secretario Ejecutivo

---

21 Ministros del MAGA, MINFIN, MICIV, MINECO, SEGEPLAN, SCEP.

22 Dos de organizaciones campesinas, uno para cada uno de los siguientes sectores: pueblos indígenas mayas, Pueblo Xinca, organizaciones cooperativas, organizaciones de mujeres, el CACIF, MIPYMES y organizaciones de trabajadores:

**Cuadro 2: Comparación de políticas públicas y “caminos” para la Política Nacional para el Desarrollo Rural Integral PNDRI, según discursos gubernamentales de diversos momentos**

PNDRI, AG 196-2009	Presentación MAGA 29/5/2013	Propuesta de Plan para implementar la PNDRI, septiembre 2013
8.1. Política Agraria	4. Política agraria	1. El camino campesino
8.2. Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica		2. El camino del emprendimiento e inversión para la generación de empleo
8.3. Política Económica	3. Políticas económicas productivas	3. El camino de la inclusión social
8.5. Política Laboral		5. El camino del empoderamiento socio político
8.4. Política Social	2. Política social (rural)	
8.6. Política de Participación Social y Desarrollo Político		
8.7. Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgo		
8.8. Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional		
8.9. Política Cultural		
8.10. Política Socio-Ambiental		“La política ambiental es transversal”
	1. Política de construcción de Infraestructura rural	4. El camino de los caminos
	5. Política de seguridad democrática	
	6. Diálogo y la Concertación para la gobernanza en los territorios rurales	6. El camino del diálogo y la concertación
		7. El camino de la luz y la energía

Fuente: Elaboración propia.

El lado negativo del balance se observa que hasta la fecha no se ha creado el **Consejo de Participación y Auditoría Social**. Las justificaciones vertidas por funcionarios públicos variaron en diversos momentos: en algunas ocasiones se explicó no estar en disposición de implementar este Consejo, en otras se expresó que probablemente se constituyera en el marco del CONADUR, extremo que hasta la fecha no ha sucedido. En otras oportunidades el Ejecutivo explicó primero avanzar con el Plan para Implementar la PNDRI y posteriormente retomar el tema de la creación del Consejo.

Otro punto a resaltar es respecto a las **políticas sectoriales** a implementar. Mientras que la PNDRI menciona diez políticas públicas, a finales de mayo del 2013 el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación mencionó sólo seis políticas a considerar en el marco de la PNDRI, siendo la mitad políticas que no se contemplan en la PNDRI vigente sino planteamientos del partido oficialista. Posteriormente, en septiembre del 2013 se presentó una “Propuesta de Plan para implementar la PNDRI”, en la cual se evita el término “política” reemplazándolo por la palabra “caminos”. En el cuadro 2 se compara las tres propuestas según temas mencionados.

A pesar de importantes críticas por no implementar adecuadamente la PNDRI, las alteraciones a las políticas vigentes y la ausencia del Consejo de Participación y Auditoría Social, el Ejecutivo sólo ha mostrado limitado esfuerzo para enmendar su actuar político y asegurar la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral vigente, según el Acuerdo Gubernativo AG 196-2009.

## C. Principales dinámicas de la institucionalidad agraria

Sólo pocas actuaciones de la administración pública actual representan cambios en temas de la tierra y DRI. El estreno mediático de mayor trascendencia a nivel de campos pagados, sin lugar a duda, es el Programa Hambre Cero. Sin embargo, hasta la fecha no ha logrado resultados innovadores. En otros temas la administración de Otto Pérez Molina no ha significado ningún cambio, por ejemplo, en el tema de la conflictividad agraria no se logró la mejora esperada por el gobierno. A pesar de haber bajado en número de conflictos conocidos por la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) entre noviembre del año 2011 y agosto de 2012, de 1,324 conflictos a 1,214, sin embargo, hasta finales de agosto 2013 el número total volvió a subir y rebasó el número inicial con un total de 1,395 conflictos activos registrados con 1,350,648 personas afectadas, correspondientes a 141,094 familias. Aún casos paradigmáticos como el de las 600 familias víctimas del desalojo en el Polochic en el año 2011 (ver apartado), a pesar de contar con resoluciones favorables de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a pesar de medidas relevantes de presión, sin embargo, tuvo que esperar más de dos años hasta que a mediados de octubre del 2013 el gobierno les entregara tierras, por lo menos, a una cuarta parte de los afectados, quedando todavía pendiente la gran mayoría de las familias.

### LOS DESALOJOS EN EL VALLE DEL POLOCHIC: Caso Emblemático de Desalojo y Resistencia Campesina.<sup>25</sup>

Los desalojos violentos perpetrados por el Estado guatemalteco en contra de 769 familias maya-q'eqchi'és de 14 comunidades del Valle del Polochic, se perpetró entre el 15 y 19 de marzo de 2011. Fueron promovidos por la empresa cañera Chabil Utzaj, propiedad en ese entonces de la familia Widmann, que tras un litigio dudoso contra las familias mencionadas, logró que se ejecutaran desalojos por parte de policías y militares, dejando como saldo trágico, entre otras cosas, la quema de viviendas, destrucción de cultivos, muerte de animales domésticos y el asesinato del campesino Antonio Beb Ac. Posteriormente la empresa Chabil Utzaj fue vendida al consorcio nicaragüense Grupo Pellas. Entre muchas irregularidades destaca que las familias no tuvieron conocimiento previo de la orden de desalojos de la fiscalía; no tuvieron tiempo para rescatar y llevarse sus pertenencias; para la ejecución de los desalojos, las autoridades tampoco tomaron en cuenta los protocolos internacionales básicos.

Un año después de los desalojos, y tras la falta de atención al problema por parte del Estado de Guatemala, las organizaciones que convergen en la Marcha Campesina Indígena y Popular, recorrieron más de 200 kilómetros desde Cobán, Alta Verapaz, hasta llegar a la ciudad capital de Guatemala, donde pactaron compromisos con los tres Organismos o poderes del Estado. Entre los compromisos destaca la adjudicación de tierras en forma escalonada a las familias afectadas, compromiso que sufrió de importantes atrasos.

En junio de 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, de la Organización de Estados Americanos

–OEA- emite medidas cautelares a favor de familias desalojadas en el Valle del Polochic, las cuales consisten en: garantizar la vida y la integridad física de los miembros de las 14 comunidades q'eqchi'és; implementación de las medidas necesarias para brindar asistencia humanitaria, incluyendo alimentación y albergue a los miembros de las comunidades que se encuentran desplazadas; necesaria investigación de los hechos de violencia ocurridos y que generaron la situación que hoy atraviesan dichas comunidades. Sin embargo estas medidas no fueron cumplidas a cabalidad y solamente se retomaron después de varios hechos de presión por parte de la Marcha Campesina.

Después de dos años de los desalojos la violencia se ha exacerbado en el Valle del Polochic, en mayo del presente año, se registraron nuevos ataques contra los campesinos desalojados. La disputa por la tierra se desarrolla ahora, por medio del alquiler de parte de la empresa de las tierras cultivables de la región, que hasta ahora las familias desalojadas rentaban para poder cultivar y subsistir. Este hecho ha generado el encarecimiento de los costos de alquiler y el ataque de grupos irregulares de seguridad, como medida de presión contra las familias para retirarse de la región.

Sin embargo la presión nacional e internacional logró que en octubre de 2013 se diera la primera entrega de dos fincas para las primeras 140 familias; a la par de un paquete integral de apoyo como un reconocimiento de resarcimiento ante los hechos violentos perpetrados por el Estado de Guatemala, que implica vivienda, servicios de salud y educación, infraestructura, así como la construcción de carreteras y apoyos alimenticios durante la instalación de las nuevas comunidades.

25 Con información de la Campaña Vamos al Grano CRECE.

Igualmente programas como el “Triángulo de Dignidad”, declarado programa estrella ya antes de que el gobierno asumiera el poder, no logran despegar. En el año 2012 se otorgaron 25,388 créditos, 30.9% para mujeres, y en el 2013 se desembolsaron 27,307 créditos hasta finales de septiembre, 34.7% a favor de mujeres. La principal limitante del programa, sin embargo, es el hecho que no se implementó la propuesta inicial de comprar las cosechas de los cultivos que tenía una doble finalidad, primero, de asegurarle un mercado a los campesinos y, segundo, de contar con alimentos para programas de seguridad alimentaria. Finalmente, esto ya no se dio, sino el Triángulo de la Dignidad se limita a ser un programa que busca estimular la producción agropecuaria por vía de créditos.

Según el análisis en el siguiente apartado, el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) se anunció como la principal herramienta a favor de las economías campesinas, pero no logra llenar las expectativas por dos motivos: primero, porque no se han ejecutado los presupuestos vigentes y, segundo, porque se limita a la agricultura familiar, sin considerar otras dimensiones de la economía campesina. A diferencia, la respuesta del FONTIERRAS para solucionar la deuda agraria parece ser un paso positivo de la administración actual, a pesar de no considerar algunas cuestiones. Enseguida se analizan estos temas así como la Agenda Estratégica Institucional 2012-2025 del FONTIERRAS y la nueva Política de Acceso a la Tierra vía Créditos Subsidiados.

### **1.1 Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), sistema de extensión rural y acciones en el marco del Programa Hambre Cero (PH0)**

En mayo del año 2012 el gobierno presentó el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) cuyo planteamiento es de atender la economía campesina, la cual, según discursos de funcionarios del gobierno central, debería ser el sujeto priorizado del desarrollo rural. Cabe resaltar que la economía campesina es más que sólo de agricultura, pues, hay una diversidad de expresiones económicas campesinas: elaboración de textiles, cerámicas, producciones artesanales, transformación de materia prima, entre otras. Según el Organismo Ejecutivo, la economía campesina es una de las así denominadas “dos puertas del desarrollo” que deberían atenderse de manera prioritaria.

El plan del PAFFEC menciona un costo total de Q 1,621,139,948.40 distribuido en los años 2013 al 2015, a ejecutarse bajo la direccionalidad del MAGA. El Programa tiene los siguientes tres ejes estratégicos con sus respectivos objetivos:

- ➔ **Incremento sostenible de la producción familiar campesina para la seguridad alimentaria:** Familias en condición de infra subsistencia<sup>26</sup> consolidan la producción para el autoconsumo con sistema milpa mejorada, agricultura de patio y prácticas de hogar saludable fomentado y suelos recuperados. Familias en condición de subsistencia<sup>27</sup> fortalecen la producción y aseguran la disponibilidad de alimentos para autoconsumo.

26 Agricultura familiar de infrasubsistencia: Menos de 0.5 manzanas de tierra; trabajo familiar de jefe de familia en agricultura representa el 50-70%; menos del 50% de los ingresos son agrícolas. Fuente: MAGA: PAFFEC 2012-2025, pág.32.

27 Agricultura familiar de subsistencia: Entre 0.5 y 1 manzana de tierra; trabajo familiar de jefe de familia en agricultura representa el 70-100%; más del 50% de los ingresos son agrícolas. Idem.



- ➔ **Acceso a mercados e inclusión en cadenas de valor:** Dinamizar la producción *excedentaria*<sup>28</sup>, accediendo a mercados nacionales y regionales; enfocando “asociatividad”, producción familiar y grupal. Establecer alianzas productivas de la cadena de valor.
- ➔ **Desarrollo institucional para la agricultura familiar:** Integración de las unidades operativas institucionales para el PAFEC. Articulación de las unidades operativas del MAGA con los municipios, incluyendo el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER).

Posteriormente el PAFEC formó parte del Programa Hambre Cero (PH0) en el marco del primer componente de sostenibilidad y viabilidad denominado “Mejoramiento de los ingresos y la economía familiar”. Otras acciones del MAGA en el marco de PH0 corresponden al quinto componente directo con nombre “Atención a población vulnerable a la inseguridad alimentaria”. El siguiente cuadro menciona las acciones del componente “Mejoramiento de los ingresos y la economía familiar”, sus presupuestos y los avances de la ejecución financiera.

**Cuadro 2: Comparación de políticas públicas y “camino” para la Política Nacional para el Desarrollo Rural Integral PNDRI, según discursos gubernamentales de diversos momentos**

Temas y Acciones	Presupuesto Vigente	Presupuesto Pagado	% Ejec.
<b>Generación de ingresos</b>			
Dirección y Coordinación	7,452,663.00	5,630,901.46	75.56
Grupos de productores apoyados en encadenamientos e implementación de proyectos productivos [Programa Nacional de Desarrollo Rural, Regiones Central, Nororiente y Suroriente]	66,950,800.00	1,376,400.00	2.10
Grupos de productores asistidos económicamente para la producción de alimentos	25,800,000.00	0.00	0.00
Productores apoyados con act. relacionadas a la utilización adecuada de los recursos naturales y fomento del agroturismo	4,197,856.00	2,989,246.96	71.21
Grupos de productores apoyados para mejorar sus actividades económicas y sociales en benef. del desarrollo rural [Programa Nacional de Desarrollo Rural, Región Occidente]	23,340,000.00	0.00	0.00
Triángulo de la dignidad	9,741,241.00	4,836,855.72	49.65
<b>Total MAGA</b>	<b>137,482,560.00</b>	<b>14,833,404.14</b>	<b>10.81</b>
Bono seguro escolar			
<b>Total MIDES</b>	<b>485,945,395.00</b>	<b>184,690,498.10</b>	<b>38.01</b>
Rehabilitación de carreteras y distribuidores de tránsito; Reconstrucción de carreteras y puentes			
<b>Total MICIV</b>	<b>630,131,403.00</b>	<b>306,366,683.20</b>	<b>48.62</b>

Temas y Acciones	Presupuesto Vigente	Presupuesto Pagado	% Ejec.
<b>Total Generación de ingresos</b>	<b>1,253,559,358.00</b>	<b>505,890,585.44</b>	<b>40.36</b>
<b>Producción local</b>			
Agricultores beneficiados con insumos agropecuarios para la producción de sus alimentos	30,751,540.00	16,501,653.06	53.66
Productores(as) capacitados y asistidos técnicamente para la producción agrícola, pecuaria, hidrobiológica y agroforestaria [Asistencia técnica para la producción de alimentos de autoconsumo]	115,451,109.00	54,882,223.19	47.54
Agricultores(as) beneficiados con insumos agropecuarios para fortalecer sus capacidades productivas [PAFFEC]	181,667,840.00	7,967,130.90	4.39
Productores(as) capacitados y asistidos técnicamente para la producción agrícola, pecuaria, hidrobiológica y agroforestería [Servicios Extensión Rural]	17,884,348.00	10,037,680.51	56.13
Productores atendidos con acciones relacionados con el desarrollo agropecuario en el departamento de Petén	5,728,825.00	2,682,692.63	46.83
Productores fortalecidos para conformación de encadenamientos productivos	61,574,211.00	20,027,565.94	32.53
Productores en condiciones de infra y subsistencia atendidos con la entrega de fertilizante. Para incrementar la producción ag. [Programa de fertilizante]	400,493,048.00	206,364,421.44	51.53
<b>Total MAGA</b>	<b>813,550,921.00</b>	<b>318,463,367.67</b>	<b>39.14</b>
Construcción y rehabilitación de caminos rurales			
<b>Total MICIV</b>	<b>17,432,445.00</b>	<b>5,457,169.26</b>	<b>31.30</b>
<b>Total Producción local</b>	<b>830,983,366.00</b>	<b>323,920,536.93</b>	<b>38.98</b>
<b>Total Mejoramiento de ingresos y la economía familiar</b>	<b>2,084,542,724.00</b>	<b>829,811,122.37</b>	<b>39.81</b>

Fuente: <https://sicoin.minfin.gob.gt/> , consultado el 7/10/2013 de período enero a septiembre del 2013.

De acuerdo a su planteamiento el PAFFEC se ejecutaría a través del Sistema de Extensión Rural (SNER) que priorizaría el fortalecimiento horizontal de campesino a campesino. Orgánicamente el SNER prevé formadores regionales así como delegados regionales y departamentales de extensión. A nivel municipal el MAGA cuenta con tres extensionistas: un extensionista de desarrollo rural integral, uno de agricultura familiar y otro de casa y hogar saludable (género, alimentos, etc.) – en algunos ocasiones se habla de extensionistas de infra subsistencia, subsistencia y excedentaria. Hasta mediados de agosto del 2013 el MAGA indica una amplia cobertura con extensionistas en casi todos los municipios del país.

A nivel de las comunidades, el SNER se implementa a través de espacios de intercambio denominados "Centro de Aprendizaje de Desarrollo Rural" (CADER). Cada CADER se integra por uno o dos promotores y un mínimo 10 familias – según datos de agosto del 2013, existen CADER en 7055 comunidades en casi todos los municipios del país con un promedio de 20 agricultores adscritos en cada comunidad<sup>29</sup>. Los promotores son voluntarios no remunerados,



cuya retribución social consiste en la interlocución entre comunidad y el MAGA, por ejemplo, teniendo la responsabilidad de entregar materiales a gestionarse por vía del SNER. Según explicaciones de funcionarios del MAGA, los CADER definen sus enfoques de trabajo, es decir, sus intereses temáticos, por ejemplo, aves de patio, frijol, conservación suelo, riego, etc. Siendo esta la teoría del planteamiento.

En la práctica se han observado variaciones significativas al planteamiento teórico. Igual que el programa de fertilizantes, la contratación de los extensionistas y la identificación de los promotores en muchos lugares responde a intereses político partidistas del gobierno de turno. Mientras que la integración con personal tiene carácter partidista, a la vez, se nota una insuficiente, casi nula ejecución presupuestaria de SNER y PAFFEC, lo que se materializa en el campo con la falta de material. En muchas ocasiones casi solo se realizan charlas y talleres. En casos concretos esto ha significado, por ejemplo, que se entregaron tan sólo 10 semillas de güicoy para practicar este cultivo con un grupo de 25 familias. Varios de los más recientes concursos publicados en Guatecompras para la adquisición de materiales se quedaron desiertos, lo que podría prestarse a transferencias de fondos o a compras con procedimientos menos transparentes, en las últimas semanas del ejercicio fiscal 2013.

Otra de las responsabilidades a nivel municipal consiste en la elaboración de "Planes Agrícolas Municipales 2014", cuyos resultados se integrarían como elementos de planificación del presupuesto 2014. Ciertamente algunos de los datos para el proyecto de presupuesto 2014 se definieron a nivel local, por ejemplo, números de beneficiarios interesados para acciones del PH0, sin embargo, no existe un plan integral a nivel municipal que apunta a mediano o largo plazo.

En resumen, de más de Q 2 millones para el componente del PH0 "*Mejoramiento de ingresos y la economía familiar*", el 31% es para proyectos de infraestructura, caminos, puentes y caminos rurales; el 23.3% es para el bono seguro escolar y sólo el 45.6% restante se ejecutaría a través del MAGA. De ello, el MAGA tiene un avance de ejecución financiero del 35%, es decir, la mitad de lo que debería tener a finales de septiembre. El PAFFEC es prácticamente inexistente, tan sólo ha ejecutado el 4.63% de su presupuesto, mientras que el SNER parece cooptado por intereses del partido oficial de turno, hecho que se podría prestarse a clientelismo político al momento de estar más cercanas las elecciones.

## **1.2 La responsabilidad histórica de acceso a tierra y deuda agraria**

El Estado de Guatemala tiene la importante responsabilidad de atender a la población campesina e indígena con adecuado mecanismo de acceso a tierra. Para ello aprobó en el 1999 la Ley del Fondo de Tierras, sin embargo, la política de acceso a tierra implementada se limitó a la vía del mercado: las fincas se compraron a dueños particulares, en varios casos sobrevaloradas o siendo tierras poco productivas. Estos problemas de origen se combinaron con características inadecuadas de pago de crédito y la nula atención a las necesidades básicas de comunidades al momento de acceder a tierras: falta de viviendas, sistemas de agua, escuelas, puestos de salud, espacios comunales, etcétera. De quienes recibieron créditos y fincas hipotecadas, casi

---

29 Resolución 0218 de la UIP-MAGA del 18/9/2013.

una tercera parte resultó con severos problemas económicos, lo que les impidió atender los inaceptablemente elevados créditos y deudas, ellos son las víctimas de la deuda agraria del FONTIERRAS.

La lucha campesina en búsqueda de mejores políticas de acceso a tierra y para la solución de la deuda agraria ha sido importante desde hace más de una década. Sin embargo, por mucho tiempo esta lucha no ha encontrado la respuesta necesaria por las instituciones responsables. Fue hasta que el problema se haya agravado tanto que se convirtió en uno de los más importantes problemas agrarios del país. Hasta entonces, y enfrentados las innumerables manifestaciones campesinas e indígenas, el gobierno de turno se vio obligado a revisar los múltiples problemas denunciados y las propuestas planteadas por las organizaciones campesinas.

### 1.2.1 Agenda Estratégica Institucional 2012-2025 del Fondo de Tierras

Tras muchas exigencias de las organizaciones campesinas, en el año 2012 el Fondo de Tierras elaboró su Agenda Estratégica Institucional 2012-2025<sup>30</sup>. En la primera parte del documento se analiza su contexto, la coyuntura, el tema de la deuda agraria, interpretando la iniciativa 4084 como peligro para el FONTIERRAS, la reducción de los fondos en el fideicomiso "Fondo de Tierras Acuerdos de Paz" debido a la falta de transferencias desde el presupuesto del Estado; se efectuó un diagnóstico situacional; se revisó la reputación institucional del FONTIERRAS y se hizo un mapa de actores. Además, el Fondo reflexionó sobre sus mandatos y sus aspiraciones. Quedó plasmada la misión de *"Facilitar el acceso a la tierra y la regularización de tierras del Estado a familias campesinas e indígenas en situación de pobreza, que contribuya al desarrollo rural integral y sostenible de comunidades agrarias."* Y como visión que *"Comunidades agrarias sostenibles viven con dignidad."* Se definieron cuatro ejes estratégicos:

- ▣ **Eje estratégico 1: Acceso a la tierra para el desarrollo integral y sostenible:** a) acceso a la tierra por vía de crédito y subsidio; b) el arrendamiento con crédito y subsidio; c) el arrendamiento y subsidio con opción a compra de tierra, así como, d) certeza jurídica a poseedores de tierras.
- ▣ **Eje estratégico 2: Regularización de procesos de adjudicación de tierras del Estado:** Regularización de procesos de adjudicación de tierras del Estado en posesión a) bajo régimen comunal, b) de personas individuales y en c) zonas de amortiguamiento de áreas protegidas. Coordinación con Registro de Información Catastral (RIC) y Registro General de la Propiedad, así como mejorar eficiencia de procesos de regularización de tierras del Estado.
- ▣ **Eje estratégico 3: Desarrollo de comunidades agrarias sostenibles:** Fortalecimiento organizacional; manejo sostenible de los bienes y servicios naturales en las comunidades agrarias; economías campesinas sostenibles; atención a casos especiales; fortalecimiento a diversas formas de organización de beneficiarios y beneficiarias.

30 Punto Resolutivo del Consejo Directivo del FONTIERRAS, número 95-2012 del 21 de agosto del 2012.



#### ▣ **Eje estratégico 4: Fortalecimiento Institucional de FONTIERRAS para responder a aspiraciones y mandatos.**

El planteamiento plasmado en la Agenda Estratégica Institucional 2012-2025 reconoce oportunamente diversos problemas que han llevado a la deuda agraria de miles de campesinos ante el FONTIERRAS. Sorprende sobremanera que el FONTIERRAS, teniendo la finalidad de atender a la población campesina, apreciaría una posible aprobación de la iniciativa 4084 como un peligro, sin importar si esto haya sido influenciado por una de las representaciones sectoriales o no. A manera general se observa que ciertos temas no se abordan en la Agenda Estratégica Institucional 2012-2025, por ejemplo, la falta de renovación de representaciones sectoriales – en el documento ni siquiera se analiza quienes representaron en el transcurso de los últimos años los diversos sectores, un tema ausente. Se valora de manera positiva, que el FONTIERRAS plantea ejes estratégicos y líneas de acción. Pero a un año de aprobarse la Agenda algunas cuestiones todavía carecen de fundamentación: no se cuenta con una política para el arrendamiento y subsidio con opción a compra de tierra; tampoco existen suficientes elementos que permitan al FONTIERRAS orientar sobre la figura legal de “comunidad indígena”. En conclusión, a pesar de avances relevantes, todavía hay limitantes importantes.

#### **1.2.2 Ampliación del subsidio como vía para solucionar la deuda agraria**

El análisis y la reflexión en el marco de la elaboración de la Agenda Estratégica Institucional del FONTIERRAS abrieron la puerta para definir políticas que permitirían solucionar la deuda agraria ante el Fondo de Tierras. La aceptación de diversos problemas propios del Fondo fue clave para poder solventar los retos de la deuda agraria: En un principio ha sido fundamental de reconocer la situación económica de los sujetos beneficiados, campesinos y campesinas con poca o ninguna tierra y en situaciones de pobreza. Igualmente fue indispensable admitir que no sólo se trata de “empresas campesinas”, sino que la población atendida fundó nuevas comunidades, es decir, asentamientos humanos que necesitan de atención integral y diversos servicios, no sólo tierra. También se concluyó que la finalidad económica del acceso a tierra era la actividad agropecuaria productiva, en este sentido, es de mayor importancia el área en capacidad productiva y no el área afectada por desertificación, de bosque y de otra índole. De alguna manera las reflexiones permitieron al FONTIERRAS reconocer que el acceso a tierra tiene carácter de ser un medio para lograr mejores condiciones en el área rural, en vez de ser una finalidad en sí mismo.

Tras la aprobación de la Agenda Estratégica Institucional 2012-2025 era necesario resolver el problema de la deuda agraria. En diciembre del año 2012, sólo 123 del total de 263 fincas colectivamente accedidas ya se cancelaron, ya sea por medio de los subsidios iniciales y/o con pagos de los campesinos. Un total de 75 fincas se encontraba en mora, 30 en cobros administrativas y una en cobro judicial. La deuda agraria ante el FONTIERRAS ascendió a más de Q 335 millones, según detalla el siguiente cuadro.

**Cuadro 4: Estado y deuda agraria de fincas entregadas por FONTIERRAS en los años 2012 y 2013**

Estado Actual	31/8/2013		13/6/2013		07/12/2012	
	# casos	Deuda Agraria	# casos	Deuda Agraria	# casos	Deuda Agraria
Cancelado	133	0.00	125	0.00	123	0.00
Vigentes	19	10,585,689.25	23	13,222,374.92	30	27,283,413.28
En mora	54	99,160,528.77	73	171,856,062.58	75	216,637,260.50
Cobro administrativo	52	117,064,429.60	37	71,915,996.10	30	89,556,052.58
Cobro judicial	1	1,592,906.15	1	1,583,177.46	1	1,560,930.28
Activos extraordinarios	4	0.00	4	0.00	7	0.00
<b>TOTAL GLOBAL</b>	<b>263</b>	<b>228,403,553.77</b>	<b>263</b>	<b>258,577,611.06</b>	<b>263</b>	<b>335,037,656.64</b>

Fuente: <https://sico.in.minfin.gob.gt/> , consultado el 7/10/2013 de período enero a septiembre del 2013.

La vía legal para solucionar la deuda agraria lo constituye el hecho que la Ley del Fondo de Tierras establece como monto mínimo del subsidio el valor de 26 salarios mínimos mensuales para trabajadores agrícolas, es decir un monto mínimo, que puede ser superado. Para solucionar la deuda agraria la "Política de Reestructuración Social y Económica de la Deuda, del Programa de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras"<sup>31</sup> concretizó de manera técnica las condiciones bajo las cuales se puede ampliar el subsidio para las fincas accedidas que actualmente se encuentran con pagos pendientes. Hasta finales de agosto del 2013 un total de 42 fincas ha logrado la aprobación de un punto resolutivo de parte del Consejo Directivo del FONTIERRAS para ampliar sus subsidios a fin de solventar su deuda agraria. El siguiente cuadro muestra para las 42 fincas los montos ya pagados, nuevos subsidios y pocos pagos pendientes. En resumen, puede observarse que la suma del subsidio inicial y del subsidio de ampliación representa un 76.2% del valor total de las 42 fincas.

**Cuadro 5: Distribución de aportes a valores totales de fincas**

Distribución de Aportes		
Subsidio inicial	52,661,125.60	27.9%
Ampliación de subsidio	91,185,537.07	48.3%
Cesión de bienes	3,219,608.31	1.7%
Pago de campesinos ya efectuados	26,008,577.64	13.8%
Pago de campesinos pendientes	15,652,074.42	8.3%
Valores total de las fincas	188,726,923.04	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información pública de FONTIERRAS, solicitudes número FT-UIP-098 del 23/5/2013, FT-UIP-124 del 9/7/2013 y FT-UIP-169 del 6/9/2013.

31 Punto resolutivo del Consejo Directivo del FONTIERRAS, número 104-2012, del 6 de septiembre del 2012. Manual de Operaciones de la Política de Reestructuración Social y Económica de la Deuda, del Programa de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras, Punto resolutivo del Consejo Directivo del FONTIERRAS, número 145-2012, del 20 de diciembre 2012.

**Cuadro 5: Distribución de aportes a valores totales de fincas**

Motivos que fundamenta ampliación de subsidios	Fincas	Ampl. subsidio
Áreas destinadas a la protección forestal y generación de servicios ambientales	36	74.2%
Áreas para construcción de infraestructura comunitaria	41	14.6%
Áreas improductivas por inundación	7	5.7%
Pago por cesión de bienes	2	2.9%
Áreas improductivas por pedregosidad	7	2.4%
Otros motivos que fundamentan la ampliación de subsidios	3	0.3%
<b>Total de fincas con ampliación de subsidio</b>	<b>42</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia con información pública de FONTIERRAS, solicitudes número FT-UIP-098 del 23/5/2013, FT-UIP-124 del 9/7/2013 y FT-UIP-169 del 6/9/2013.

La reestructuración de la deuda agraria por vía de la ampliación del subsidio permitió que desde diciembre 2012 a agosto 2013 se redujera la deuda agraria de Q 335 millones a Q 228.4 millones, es decir, en un 31.8%. Es de esperar que los montos se reduzcan aún más con el avance de la aprobación de otras ampliaciones de subsidios. Sin embargo, hay una tendencia que causa preocupación: el aumento del número de casos que se encuentran en cobro administrativo, son casos cuya fecha de vencimiento del crédito ya pasó. De agosto del 2012 a agosto 2013 el número de fincas en cobro administrativo incrementó de 25 a 52 fincas, es decir, hoy en día representa un 19.8% de todas las fincas accedidas. Las referidas 52 fincas pueden considerarse potenciales fracasos de acceso a tierra que se suman a un caso en etapa de cobro judicial y cuatro casos que ya pasaron a ser activos extraordinarios – es decir quienes en su momento accedieron ya no tienen la propiedad de la tierra.

En resumen, se registran pasos significativos en la reducción de la deuda agraria por vía de la ampliación de los subsidios. A nivel global, con la ampliación del subsidio, el total subsidiado representa el 76.2% del valor de las fincas consideradas en el marco de la reestructuración de la deuda. Con ello se coincide con los porcentajes propuestas desde hace algunos años por la Plataforma Agraria y por la Alianza de Organizaciones Indígenas y Campesinas para la Resolución de la Deuda Agraria. A pesar de que el FONTIERRAS indirectamente reconoce los esfuerzos de los campesinos para la construcción de infraestructura comunitaria, así como sus gestiones para atender sus necesidades básicas como comunidades, sin embargo, el Estado no destina fondos para tal efecto. La solución de la deuda agraria tampoco ha considerado que en varios casos los precios de fincas fueron sobrevalorados; no se considera el valor de las tierras como tal, sino se calculan montos proporcionales al valor total según áreas productivas y no productivas.

En términos de presupuesto, la solución de la deuda agraria ha sido bien aprovechada por el Gobierno de turno, porque no destinó ni un quetzal para la ampliación de los subsidios – simplemente se reprogramó la deuda pendiente (en la mayoría de los casos se trata de deudas incobrables) a subsidios no reembolsables. No afecta al monto disponible en el fideicomiso. En

términos políticos el Gobierno aprovechó al máximo la solución de la deuda a fin de presentarse como quienes le resolvieron a los campesinos un tema urgente – casi nunca se menciona que lo único que realizó fue enmendar un grave error cometido por el mismo Estado en materia agraria, al igual que un sinfín de desastres causados por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) y otra entidades. El verdadero esfuerzo del gobierno, sin embargo, se medirá hasta el momento que se destinarán fondos a un nuevo modelo de acceso a tierra – hasta entonces se tendrá un indicador de su voluntad política para implementar esta dimensión de los Acuerdos de Paz.

### 1.2.3 Nueva Política de Acceso a la Tierra Vía Créditos Subsidiados

El 29 de enero del 2013 el Consejo Directivo del FONTIERRAS aprobó la “Política de Acceso a la Tierra vía Créditos Subsidiados”<sup>32</sup>, para concretizar una de las principales líneas de acción del FONTIERRAS, definida en su Agenda Estratégica Institucional. Teniendo presente la política anterior de acceso a tierra y sus consecuencias problemáticas (deuda agraria, entre otros) vale la pena enfocar la revisión de la nueva política a la luz de propuestas diferentes a las prácticas del pasado.

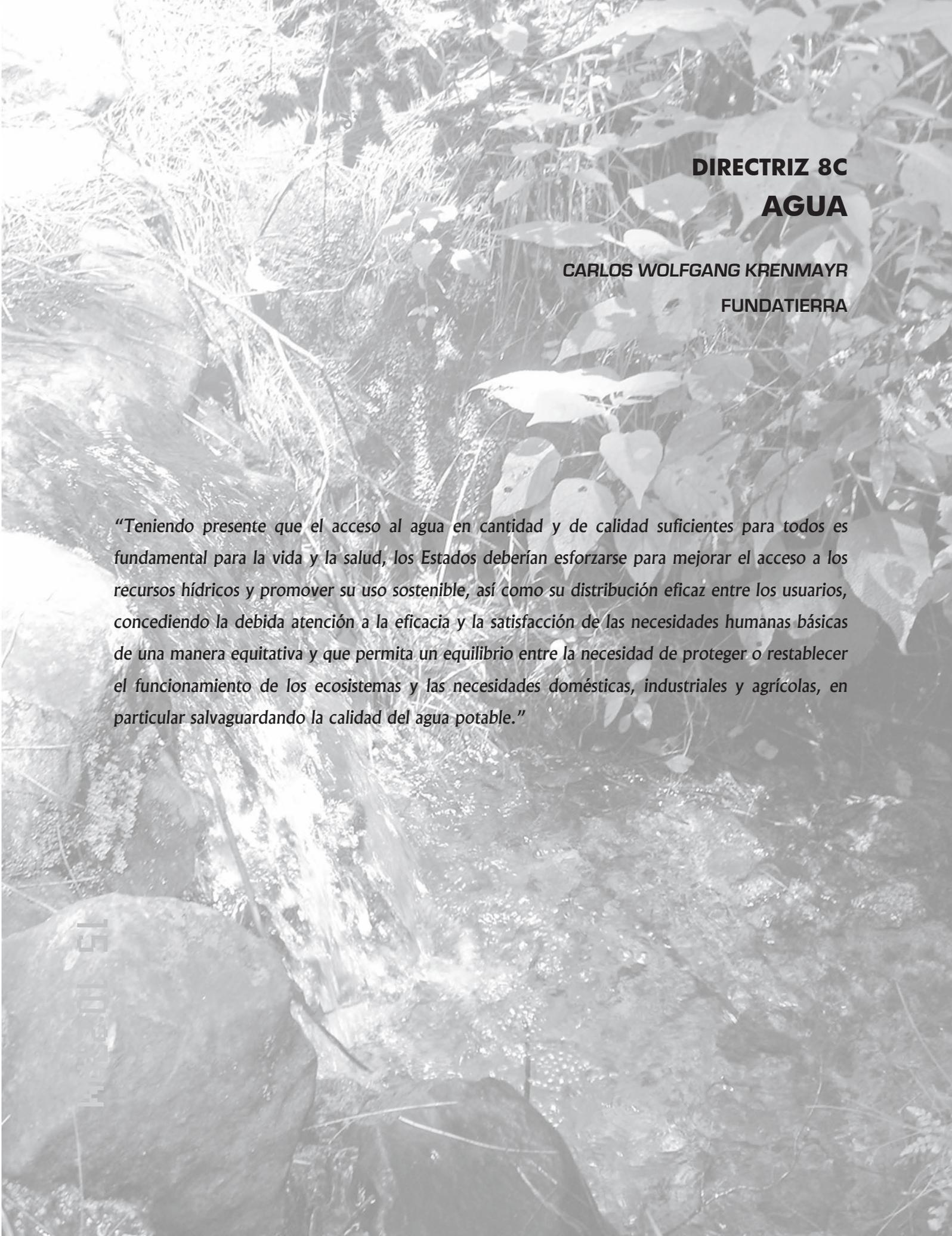
- Uno de los principios de la política es la subsidiariedad, estableciendo que el *“Estado compensa la vulnerabilidad social y económica de los campesinos y campesinas de los medios financieros y técnicos para facilitarles el acceso a tierra”*.
- Se propone la estrategia de atender oferta y demanda de manera independiente, es decir, las dinámicas del mercado no serán directamente trasladadas a los campesinos.
- Las fincas a acceder no tendrán más de 30% área forestal, no más de 20% áreas degradadas y la combinación de ambos no podría ser superior al 30%, es decir, se obliga a considerar solo fincas que son mayoritariamente productivas.
- Hay dos tipos de créditos: créditos a grupos organizados y créditos a personas individuales
- En el caso de créditos a personas individuales se contemplan dos escrituras por persona, una para el área productiva y una para el espacio de la vivienda. Las áreas para construcción comunitaria, incluyendo el área de vivienda serán subsidiadas.
- En el proceso de acceso a tierra primero se determinará el subsidio a capital y posteriormente se define el subsidio de alimentos y capital de trabajo para la satisfacción de necesidades básicas y el proyecto productivo.
- La política no especifica las posibles formas organizativas reconocidas por FONTIERRAS. A una pregunta específica el Fondo explicó trabajar *“indistintamente con cualquier*

32 Punto resolutivo del Consejo Directivo del FONTIERRAS, número 07-2013.



*forma de organización que cuente con personalidad jurídica". En la Agenda Estratégica Institucional se mencionan "asociaciones civiles, cooperativas, formas de organización propias de las comunidades indígenas y campesinas o cualquier otra seleccionada por ellos mismos".*

En conclusión, el FONTIERRAS atendió las críticas más severas y, después de proponer una solución a la deuda agraria, llevó las cuestiones principales también a una nueva política de acceso a la tierra. Aún así todavía hay posibles mejoras y concretizaciones necesarias: por ejemplo, hasta la fecha el FONTIERRAS no puede explicar de cómo se registrarían la figura jurídica de "comunidad indígena" y qué implicaciones tendría en cuanto a responsabilidades tributarias. A la vez, es criticable que no se haya encontrado soluciones eficientes para la identificación de tierras disponibles para el acceso a tierra. Urge un mecanismo que no deje sólo bajo la responsabilidad exclusiva de los campesinos de buscar cartas de oferta, sino del mismo Fondo de contar con un relevante banco de cartas de oferta, así como, nuevos orígenes de las posibles tierras a acceder, incluyendo fincas recuperadas tras procedimiento de extinción de dominio, tierras en subasta, fincas en remate, así como los activos extraordinarios del FONTIERRAS. En fin, hay avances relevantes, también puntos importantes que requieren de mejoras.



**DIRECTRIZ 8C**  
**AGUA**

**CARLOS WOLFGANG KRENMAYR**  
**FUNDATIERRA**

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



## A. Introducción

Las realidades del agua pueden abordarse de diversos ángulos. El punto de partida es el derecho humano al agua, uno de los elementos principales a cuya presencia se deben vida y muerte de todo. Puede ser objeto de estudios químicos, biológicos, hidrológicos y muchos más. Los hechos vinculados a acceso y aprovechamiento del agua, además, reflejan las relaciones de poder existentes en la sociedad, sus actores, mecanismos, estrategias y la actuación del Estado.

En Guatemala, a pesar de contar con volúmenes importantes de agua, sin embargo, la distribución y disponibilidad varía significativamente según área geográfica y de acuerdo a las estaciones del año. Hay varias zonas sin agua o con escasa agua no contaminada. Existe un importante reto de gobernabilidad, por ejemplo, en el llamado “corredor seco”, zonas de la Costa Sur circunvecinas a monocultivos, pero también en ciertas áreas del Altiplano.

Una importante preocupación por el agua, afecta en ciertas zonas geográficas al tejido social, ya antes de que la última gota derrame al vaso: principalmente los megaproyectos de industrias y proyectos extractivos generan una preocupante conflictividad social. Además de la pregunta de sobrevivencia por el vital líquido, se vincula a las visiones de vida y desarrollo conexas a los territorios de los pueblos. Por un lado, se encuentran las economías campesinas: más allá de la agricultura familiar, incluyen actividades artesanales, culturales, intelectuales, de producción, transformación de materia prima, comercio y muchas más. La economía campesina parte de la importancia de las relaciones sociales, de actividades sostenibles y una vinculación entre seres humanos y la “madre tierra”, incluyendo el bien natural agua – se trata de la cosmovisión originaria en los territorios rurales, no es estática pero milenaria e intergeneracional. Por otro lado, el desarrollo económico según visiones empresariales: aspira a la maximización de ganancias económicas, interpretando todo lo demás como insumos para procesos productivos: recursos naturales, recursos humanos, recursos hídricos, entre otros. Es una visión ajena de los territorios rurales que se acerca a los mismos cuando las condiciones para la inversión y las posibles ganancias económicas son favorables.

El derecho a la alimentación se vincula con el derecho humano al agua, el acceso al agua, la gobernabilidad sobre el agua, los modelos de desarrollo y visiones de vida, así como los encuentros y desencuentros entre estas visiones. La presente directriz sobre el agua enfoca principalmente el papel del Estado, sus políticas, leyes y actuaciones, entendiendo que el Estado es el principal sujeto obligado de garantizar derechos y prevenir su violación.

## B. Marco legal relativo al agua

El marco legal vigente en Guatemala reconoce la importancia del agua para los humanos estableciendo como régimen del agua que *“todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles...”*<sup>33</sup>, debiendo ser su aprovechamiento de acuerdo con el interés social. Sin embargo, hasta la fecha no se cuenta con una legislación ordinaria con visión integral para asegurar este derecho humano fundamental que contemple las diversas dimensiones, responsabilidades y funciones que actualmente están dispersas en diversas normativas, incluso algunas cuestiones no están reguladas o inexistentes, por ejemplo: hoy en día ninguna autoridad tiene la responsabilidad de decidir sobre el uso y aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas. Hay una ausencia de un órgano nacional que se ocupe de las políticas y regulaciones sobre el uso del agua. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), principalmente resuelve uno por uno sobre estudios de impacto ambientales. En vez de una visión integral, por ejemplo, de cuenca, en muchas ocasiones el MARN sólo revisa partes de proyectos industriales por presentarse así por los interesados. En algunas ocasiones el fraccionamiento de las obras industriales llega a tal extremo que un proyecto hidroeléctrico de medianas dimensiones se diseña de manera tal que finalmente se disfraza de varios proyectos pequeños con casi ningún requisito legal y ambiental, muy inferiores a la verdadera dimensión del proyecto integral. A la vez, los mecanismos de sanciones y multas por infracciones ambientales son en muchos casos inexistentes y si existen deficientes y tardadas, no aseguran la reparación adecuada la destrucción ambiental causada y no logran prevenir que se cometan daños.

Durante el gobierno del ex presidente Álvaro Colom, se contaba con un Gabinete Específico del Agua y se aprobó una Política Nacional del Agua con sus líneas estratégicas. La administración actual del Presidente Otto Pérez Molina no dio seguimiento a estos esfuerzos, razón por la cual en la actualidad están inexistentes el Gabinete y la Política Nacional, recientemente fue sustituida por una Agenda Gubernamental del Agua que se describe enseguida.

## C. La Agenda Guatemalteca del Agua

El 13 de junio del 2013, el Gobierno presentó la Agenda Guatemalteca del Agua<sup>34</sup> como una directriz nacional, con el lema “aguas para todos y para todo”. Sin embargo, la administración actual casi no la promueve y hay atrasos en su implementación.

En la parte introductora el documento enfatiza en la abundancia de agua existente en Guatemala, la cual, no obstante, tiene notables variaciones y diferencias geográficas en la disponibilidad, declarándolo como un tema de gobernabilidad y seguridad nacional. Se reconoce que el tema hídrico es de múltiples sectores y actores, requiriendo la convergencia de dichos sectores, a los niveles nacional, mancomunitario, municipal y comunitario. Se plantean tres pilares de la Agenda: Sensibilización, Gestión Gubernamental y Orientación hacia un Marco Normativo. El planteamiento del gobierno se basa en diversas agendas específicas, políticas y leyes, sin

33 Artículo 127 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

34 Las siguientes citas del presente apartado son textuales de la Agenda Guatemalteca del Agua.

embargo, resalta que no se menciona el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Agenda Guatemalteca del Agua tiene tres directrices y una breve estrategia de implementación<sup>35</sup>.

### **Directriz 1- Sensibilización entorno a los temas del agua:**

- ▣ **Formación:** a cargo del sistema educativo nacional del ciclo de educación primaria y también de parte de los sistemas productivos, por ejemplo, empresas (agrícolas-industriales-energéticos-turísticos) asociados con el agua. Fomentan una cultura del agua entendiéndola como bien común, no infinito, cuyo uso y protección tiene un costo y requiere de planificación y gestión.
- ▣ **Información:** por medio del Sistema Integrado de Información del Agua de Guatemala (SIAGua) se colecta y monitorea información de todos los aspectos del agua.
- ▣ **Diálogo Intersectorial:** reconoce *“la imperante necesidad de fomentar la convergencia constructiva entre las distintas visiones, sectores, intereses, géneros, culturas, edades, institucionalidades y actores que intervienen en la temática del agua”*. Por vía de foros de consensos o mesas del agua se establecerá el Gran Pacto del Agua de Guatemala.

### **Directriz 2- Gestión Gubernamental para el Agua:**

- ▣ **Agua Potable y Saneamiento (APS) como medios para el bienestar** constituyen un derecho social reconocido como derecho humano en el contexto internacional. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y otras instancias impulsarán la Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento para ordenar sus actores y definir claramente sus funciones públicas. Entre otros lineamientos habla del rescate de saberes de pueblos indígenas y prácticas ancestrales en la gestión del bien.
- ▣ **Planificación Hídrica para los múltiples usos:** Dos lineamientos fundamentarán las acciones: primero, el Programa Nacional de Planificación Hídrica para los Múltiples Usos es para *“potenciar el uso del agua para el desarrollo productivo (agrícola, hidroeléctrico, industrial, turístico) y coadyuvar con la seguridad alimentaria”*. Se considerará la demanda social del agua como el uso del agua con fines económicos, incorporando procesos de gobernabilidad hídrica. Segundo, la Política de Promoción del Riego 2013-2023 tiene la finalidad de contribuir a la dinamización económica de la agricultura de pequeños y medianos productores, previendo esquemas de responsabilidad social empresarial y el fomento de alianzas público-privadas.
- ▣ **Agua como Recurso Natural en Cuencas:** Se plantean dos ejes estratégicos principales: la protección/restauración de cuencas (entorno y matriz natural de recarga hídrica) y la protección/recuperación de la calidad del agua en fuentes superficiales y subterráneas. Para ello la Agenda considera *“alianzas estratégicas entre gobierno central municipal y entre privados para las inversiones permanentes que se requieren”*.

35 [https://www.4shared.com/office/BM7UUmr/\\_141\\_\\_Guatemala\\_2013\\_Agenda\\_Gu.html](https://www.4shared.com/office/BM7UUmr/_141__Guatemala_2013_Agenda_Gu.html)

- ▣ **Cursos de Agua Internacionales:** Se basa en la Política de Estado en materia de Cursos de Agua Internacionales (Acuerdo Gubernativo 117-2012) para coadyuvar a salvaguardar el territorio nacional y proteger dentro de sus fronteras la vida y el desarrollo integral de la población y los derechos de agua que les correspondan. Se crearán normas de derecho internacional, tratados bilaterales para definir cursos de agua internacionales y la satisfacción de necesidades en cuanto a calidad y cantidad.

### Directriz 3- Orientación hacia un Marco Normativo del Agua:

- ▣ Con miras a la Ley de Aguas *“acuñada por la práctica cultural mundial”, se conducen procesos fundamentados “en las distintas aproximaciones internacionales y los planteamientos más recientes sobre la gestión y gobernanza del agua... La orientación desde los acuerdos sociales establecerá cuáles son los arreglos legales e institucionales necesarios en función de objetivos y metas del agua en los ámbitos social, ambiental y económico.”* La Agenda diferencia entre *“la gestión de los bienes y servicios ambientales hídricos de las cuencas... y el régimen legal de la prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento”*.

### Estrategia de implementación de la Agenda Guatemalteca del Agua:

Según la Agenda Guatemalteca del Agua, la misma *“debe mantener un espíritu de naturaleza simplista, con visión moderna pero reconocimiento del funcionamiento sectorial que demarca el marco normativo e institucional vigentes”*. Para ello se proponen tres lineamientos estratégicos para la implementación de la Agenda:

- ⊙ **Alianzas Estratégicas e Involucramiento de Actores Claves:** el resultado de la participación activa de todos los sectores debe ser la consolidación de un Gran Pacto del Agua para el aprovechamiento y la protección del bien hídrico.
- ⊙ **Gestión de Recursos y enfoque en Temas Prioritarios:** para la administración eficiente de los recursos y llevar a cabo un plan de gestión financiera de recursos del Presupuesto Nacional y de la cooperación externa.
- ⊙ **Gobernanza Consejo Nacional del Agua:** contempla una estructura organizativa y jerarquía con mando claro en objetivos y funciones para el ámbito nacional y local en materia hídrica. Se propone un cuerpo institucional de carácter multisectorial, el Consejo Nacional del Agua.

En conclusión, se observa que la Agenda Guatemalteca del Agua anuncia elementos importantes que un planteamiento integral del agua requiere, sin embargo, casi ninguno de estos, el Pacto, Programas y Políticas están desarrollados. De todos los anuncios, hasta la fecha, sólo existe la Política de Estado en materia de Cursos de Aguas Internacionales aprobada en el gobierno anterior, así como la Política de Promoción del Riego 2013-2023, aprobada en abril del 2013. No sólo está pendiente desarrollar los demás contenidos, tampoco hay procesos tangibles para construir los consensos necesarios entre los actores, ya sean lineamientos nacionales o administraciones territoriales diferenciadas. Ciertamente el tema del agua es igual de crítico

que el desarrollo rural integral y refleja visiones antagónicas sobre el desarrollo. En todo caso, es un tema urgente, que necesita un marco regulatorio y protector, principalmente para garantizar el derecho humano al agua.

#### D. Política de Promoción del Riego 2013-2023

En abril del 2013 se aprobó la Política de Promoción del Riego 2013-2023 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) mediante el Acuerdo Gubernativo 185-2013. Tiene el objetivo de *“contribuir a la dinamización económica de la agricultura de pequeños y medianos productores y a la seguridad alimentaria y nutricional, a través del acceso a riego”*<sup>36</sup>. En lo específico busca mejorar la eficiencia de áreas bajo riego y de nuevas áreas de riego, la sostenibilidad ambiental, incrementar el área de agricultura bajo riego, elevar la producción y productividad de alimentos para el autoconsumo y el mercado, fomentar la competitividad de la agricultura comercial bajo riego, mejorar la gobernabilidad de los sistemas agrícolas bajo riego, asegurando la equidad entre hombres y mujeres.

Productores y productoras agrícolas de infra subsistencia y subsistencia, así como excedentarios son los **beneficiarios** de la Política. En el marco de la mejora de la sostenibilidad y gobernabilidad se considerarán todos los usuarios del agua para riego, incluyendo a los regantes empresariales de gran escala.

El **diagnóstico del MAGA sobre la situación de riego** arroja varias situaciones relevantes: Actualmente sólo una fracción de toda el área con potencial de riego cuenta con este, lo que cambiaría sustancialmente los resultados. A manera ejemplar se indica que hortalizas bajo riego generan el 150% comparado con cultivos sin riego, estimado un incremento de ingresos en un 286%. Respecto al potencial con riego, se resalta que *“no hay ninguna otra tecnología o política agrícola que separadamente ofrezca beneficios de esta magnitud.”* El siguiente cuadro menciona la situación actual y el hecho que la gran mayoría de la extensión es de riego empresarial:

**Cuadro 7: Actuales modalidades de riego, sus orígenes y el potencial total de riego**

Modalidad	Extensión	Sectores y Ubicación
Riego artesanal	19,393 ha	Principalmente en los departamentos de Zacapa, El Progreso y Chiquimula; por iniciativa de pequeños y medianos productores agrícolas.
Unidades de riego	10,046 ha	Establecidas por el MAGA en los años 60 y 70; inicialmente cubría un área de 15,244 ha. Por haber sido el MAGA el dueño formal de la infraestructura, puede considerarse riego público.
Mini riego	18,032 ha	Promovido por el MAGA en los años 80 principalmente en el altiplano central y occidental. En los años 90 también por otras entidades.
Riego empresarial	290,000 ha	Por empresas privadas, principalmente cultivos agroindustriales y de exportación tales como la caña de azúcar, la palma africana, el banano, mango y melón. En la Costa Sur y el noreste del país.
TOTAL riego 2012	337,471 ha	Del 1992 al 2003 el área total con riego creció de 130,000 a 311,000 ha. Posteriormente aumentó a la actual área de 337,471 ha. Sin embargo, esta representa sólo el 29% del área con alta y muy alta necesidad de riego.
<b>Potencial riego</b>	<b>3,700,000 ha</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de MAGA (2013): Política de Promoción del Riego 2013-2023. Páginas 5 y 6.

36 Las siguientes citas del presente apartado son textuales de la Política de Promoción del Riego 2013-2023.

El hecho de usar riego o no usarlo, así como sus modalidades tiene importantes consecuencias para la **productividad de los cultivos**, observándose significativas variantes en comparación con datos internacionales: mientras que palma africana, caña de azúcar y banano son cultivos muy productivos en Guatemala, a la vez, son los que actualmente consumen el 70% del agua para riego en agricultura. A diferencia, maíz y frijol muestran muy poca productividad. Hay **limitada eficiencia de los sistemas de riego**: las casi 50,000 ha bajo riego artesanal, sistemas de mini riego y unidades de riego construidas por el Estado se manejan hoy con bajos niveles de eficiencia, la tercera parte apenas llega a 50% de eficiencia (riego por inundación o por surcos), la gran mayoría no supera el 75% (riego por aspersión). En comparación, con riego por goteo (eficiencia 95%) podría irrigarse hasta ocho veces el área con el volumen de agua que se utiliza en riego por surcos. A manera complementaria se requiere que el Estado construya infraestructura pública extra-predial, por ejemplo, centros de almacenamiento y las vías de conducción hasta un punto donde los productores puedan acceder a ella y conducirla hacia sus parcelas. Actualmente un área de 552,326 ha de tierras con vocación agrícola tiene alta y muy alta necesidad de riego, según detalla el siguiente cuadro

**Cuadro 8: Áreas con necesidad de riego y con vocación agrícola**

Calificación de áreas según necesidad de riego	Extensión Total Nacional	% Tot. Nacional	Vocación agrícola Uso número I a IV
Muy alta necesidad de riego	929,000 ha	8.6%	236,243 ha
Alta necesidad de riego	2,179,000 ha	20.1%	316,083 ha
Media necesidad de riego	4,715,000 ha	43.5%	887,667 ha
Baja necesidad de riego	3,016,000 ha	27.8%	
<b>TOTAL alta y muy alta necesidad</b>	<b>3,108,000 ha</b>	<b>28.7%</b>	<b>552,326 ha</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de MAGA (2013): Política de Promoción del Riego 2013-2023. Páginas 19 a 23.

Respecto al tema de la **sostenibilidad** se registran descensos anuales alarmantes en los caudales y en los niveles freáticos lo que hace *“impostergable trabajar para evitar el agotamiento del agua subterránea y proteger las zonas de recarga hídrica para conservar las fuentes de agua superficiales que surten al riego”*.

Existen dos grandes desafíos en la **gestión pública del riego**:

- ▣ El desarrollo de legislación para **regular los derechos de uso y aprovechamiento del agua para los diversos fines**, incluido el riego: actualmente *“el MAGA y ningún otro ente público tienen competencia para administrar el recurso hídrico”*. La falta de un régimen jurídico coherente que regule los derechos de propiedad y de aprovechamiento general del agua significa en la práctica *“que las aguas se usan y manejan como un recurso privado a pesar de que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que todas las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles”*. Debe haber un órgano nacional que se ocupe de las políticas y las regulaciones sobre el uso del agua.

- ▣ El desarrollo de una **sólida institucionalidad** para la administración del recurso a nivel nacional, dentro del **MAGA y a nivel de los gobiernos municipales**. Debe tomarse en cuenta que en el 30% de los mini riegos existen conflictos sobre el uso del agua.

A manera resumida, la política identifica como principales desafíos *“la modernización institucional, la profesionalización de la gestión del riego en el MAGA, el incremento de la eficiencia en el uso del agua, la ampliación de áreas agrícolas bajo riego, la sostenibilidad ambiental, la equidad en el uso del agua y la gobernabilidad”*. De ahí se pondrán en práctica las siguientes estrategias con un Plan Maestro y de Inversión que reemplazará el anterior Plan Maestro de Riego del año 1991 (MAGA/PNUD):

- ⦿ **Estrategias para incrementar la eficiencia económica y el uso del agua en la agricultura bajo riego:** En el marco del Plan de Inversiones Públicas de Riego el MAGA promoverá tecnologías e incentivos para mejorar la eficiencia en el uso del agua, mejorarán la administración de los sistemas de riego, desarrollará obras de regulación hídrica y obras extra prediales de infraestructura de riego.
- ⦿ **Estrategias para asegurar la sostenibilidad ambiental del riego:** y evitar el agotamiento del agua subterránea, malas prácticas de riego, contaminación, entre otros. Se promoverá el manejo de las cuencas donde existe riego, mecanismos propios de pago por servicios ambientales, tecnologías apropiadas de riego (entre otros, para evitar erosión), buenas prácticas ambientales en el riego, utilización de aguas servidas municipales y un sistema de monitoreo de la calidad del agua.
- ⦿ **Estrategias para incrementar la disponibilidad de alimentos a través del riego:** sistemas de micro y mini riego de bajo costo y mantenimiento sencillo; riego complementario para granos básicos por razones de seguridad alimentaria y eficiencia social, se identificarán áreas o regiones prioritarias (por ejemplo, el “corredor seco”), introducirán sistemas de micro y mini riego en las fincas de infra y subsistencia, desarrollarán obras de regulación hídrica y se promoverán sistemas integrados de producción animal y vegetal basados en riego.
- ⦿ **Estrategias para incrementar el área de la agricultura bajo riego:** con la meta de incorporar 60,000 ha bajo riego entre 2013–2017 (promedio anual de 12,000 ha del total de las 552,326 ha de tierras que poseen vocación agrícola con muy alta y alta necesidad de riego), priorizando contribuciones a la seguridad alimentaria y nutricional, así como ingresos para familias en situación de infra subsistencia y subsistencia. Para ello se identificará la viabilidad de desarrollar proyectos de riego con base en la demanda. Promoverá la organización de los productores (a través del “Fideicomiso de Apoyo al Riego” y otras fuentes financieras pertinentes), desarrollará la información y los estudios de pre factibilidad y se apoyará financieramente el desarrollo de las nuevas áreas, previendo de reformar el programa Desarrollo Integral en Áreas con Potencial de Riego y Drenaje (DIAPRYD) y el fideicomiso correspondiente.

- ⊙ **Estrategias para promover y mejorar la gobernabilidad del riego:** abordando la prevención, el manejo y la resolución sistémica de conflictos entre los usuarios del agua a través de diversas instituciones y autoridades (familiar, comunal, municipal, regional o nacional). El MARN se propone reducir en un 50% los conflictos relacionados con el uso del agua para riego en el plazo de 5 años. Para ello promoverá, facilitará y acompañará la formación de organizaciones de regantes – respetando las formas de organización que deseen con sus propias instituciones (reglas y normas) – capacitará a los usuarios del riego, promoverá la legislación y la reglamentación necesaria para poder administrar el agua con fines de riego.

A pesar de ser una interesante propuesta, hasta la fecha ninguno de los instrumentos mencionados ha sido desarrollado. De los 12,000 ha adicionales de riego por año, hasta septiembre 2013 el Plan Nacional de Planificación Hídrica de los Múltiples Usos del MAGA sólo ejecutó 400.16 ha. Se esperaría que el tema de riego no tenga la misma suerte que otros planes que se desarrollaron con el apoyo técnico de instancias internacionales, que finalmente carecen de falta de respaldo político y financiero para su idónea implementación. Es de subrayar, que el esfuerzo por ampliar el área de riego requiere de una legislación para regular los derechos de uso y aprovechamiento del agua para los diversos fines.

## E. La oportunidad perdida en el marco de legislación sobre el cambio climático

Todas las diversas iniciativas de ley a favor del agua existentes en el Congreso de la República están estancadas por falta de acuerdos entre los diversos sectores. Tampoco hay un impulso para buscar consensos políticamente viables, por ejemplo, modelos que reconocen y priorizan el derecho humano al agua, con autoridades regulatorias a nivel nacional y, a la vez, reconociendo autoridades, normativas y prácticas propias de los pueblos indígenas.

En medio de esta laguna legal emergió la posibilidad de lograr una pequeña disposición general limitada a un artículo en la *“Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero”*, recién aprobada el 5 de septiembre del 2013, como Decreto Número 7-2013 y publicada en el Diario Oficial el 4 de octubre del 2013.

La referida ley crea el Consejo Nacional del Cambio Climático como institución rectora, integrado por cuatro Ministros del Estado, el Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y un representante para cada uno de los siguientes sectores: de organizaciones indígenas, organizaciones campesinas, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), Cámara de la Industria, Cámara del Agro, Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), Asociación Nacional de las Organizaciones no Gubernamentales de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (ASOREMA), Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y universidades privadas. Una parte importante de las funciones se asignan

a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), a pesar de no ser miembro formal. Además se crea el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático y el Fondo Nacional de Cambio Climático.

En la sección IV de la Ley, titulada “De la Adaptación a los Impactos del Cambio Climático” se aborda la gestión de riesgos asociados a fenómenos climatológicos extremos, guías para la reducción de vulnerabilidad, así como planes estratégicos y operativos para la reducción de vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático, mencionando los siguientes temas: salud humana, zonas marino costeras, agricultura, ganadería y seguridad alimentaria, recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas, así como, infraestructura. El apartado se refiere además a la protección del suelo y a prácticas productivas apropiadas a la adaptación al cambio climático. Lamentablemente en el Pleno del Congreso de la República se eliminó de la iniciativa de ley el siguiente artículo relativo al agua:

*“Artículo 15. Recursos hídricos. La gestión integrada de los recursos hídricos considerará en la planificación, en la protección de las zonas de recarga hídrica y en el aprovechamiento del agua, las necesidades de la población para consumo y producción de bienes y servicios, y de los ecosistemas, así como la adopción de medidas y prácticas para enfrentar la variabilidad y el cambio climático.*

*El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación MAGA, en colaboración con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, las Autoridades de cuencas, Consejos de Desarrollo y las Municipalidades y los usuarios de los recursos hídricos, fortalecerán e introducirán medidas para asegurar una mejor reproducción del ciclo hidrológico, controlando la deforestación, la degradación de ecosistemas forestales y suelos, y el cambio de uso de la tierra, especialmente en zonas de carga hídrica y franjas ribereñas.”*

Dos disposiciones de la ley apuntan a la mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero:

- ➔ **La reducción de emisiones:** Por medio de un Plan Nacional de Energía para la Producción y el Consumo basado, entre otros, en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Se contempla la compensación de emisiones. Habrá políticas, estratégicas, programas, planes y proyectos que buscan la reducción de emisiones por cambiar el uso de la tierra. Complementariamente se prevé el uso de energías limpias para el transporte público y privado.
- ➔ **El mercado de carbono:** El MARN pondrá en funcionamiento el Registro de Proyectos de Remoción o Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, pudiendo ser dueños titulares de proyectos las personas individuales o jurídicas y el Estado.

Hubo fuertes críticas por las modificaciones que sufrió la iniciativa de ley en el proceso de su aprobación, especialmente relativo a temas de presupuesto, el mercado de carbono y la reglamentación de parte del MARN y, sobremanera, por excluir el tema del agua. Pareciera que el agua es el tema de desencuentro de ambiente y naturaleza, igual que la política agraria en tema de desarrollo rural integral – aprobaciones en el Congreso implican una alteración al espíritu de las leyes.

## F. Legislación conexas al tema del agua y marcos regulatorios relativos a la decisión sobre el tema de desarrollo

Además de legislación y políticas específicas sobre el agua, una Ley de Agua, la Agenda Gubernamental del Agua, un Gran Pacto del Agua de Guatemala, entre otras más, es importante considerar legislación conexas al tema de agua. En concreto se perdieron las siguientes dos oportunidades:

### 1. Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia:

El 5 de junio la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó las dos referidas convenciones. Son instrumentos de especial importancia en una sociedad pluricultural y multiétnica como Guatemala. Lamentablemente los gobernantes guatemaltecos, además de incluir una reserva al momento de su aprobación, optaron por no firmarlas<sup>37</sup> sin explicaciones fundamentadas<sup>38</sup>. Uno de los deberes de Estados partes de las convenciones es de prevenir, eliminar, prohibir y sancionar *“la restricción o limitación basada en algunos de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención<sup>39</sup>, del derecho de todas las personas a acceder o usar sosteniblemente el agua, los recursos naturales, los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ecológicos que forman parte del patrimonio natural de cada Estado, protegido por los instrumentos internacionales pertinentes y por su propia legislación nacional.”* Además de la importancia de reconocer el derecho al agua, la trascendencia de las convenciones va más allá del tema de la presente directriz.

El tema del agua rebasa el simple acceso a agua y se vincula al tema de las visiones de desarrollo y de vida existentes en el país. No es democrático imponer visiones de desarrollo sin considerar la opinión de las grandes mayorías de la población, debe haber un reconocimiento real de los derechos de participación, más allá de aprobar en los Consejos de Desarrollo proyectos de infraestructura gris. También debe asegurarse la participación en temas importantes como el agua, los modelos económicos, los megaproyectos y otros más. Es indispensable que tras 17 años de vigencia del **Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), sobre Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes** el gobierno cumpla sus deberes, entre otros, de *“consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos*

37 [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-68\\_racismo\\_firmas.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo_firmas.asp)  
[http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia\\_firmas.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp)

38 Los medios de comunicación masiva principalmente se limitaron a mencionar visiones homofóbicas que motivaron a una reserva, sin embargo, no se informó sobre cuestiones de fondo que impidieron firmar las convenciones – sería un debate que iría más allá del presente informe. [http://www.prensalibre.com.gt/politica/OEA-declara-racismo\\_0\\_932906724.html](http://www.prensalibre.com.gt/politica/OEA-declara-racismo_0_932906724.html)

39 Artículo 1.1 de la Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia define “Discriminación racial es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. // La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico.”

*apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”<sup>40</sup>. Las consultas son una herramienta útil que permitiría evitar muchos conflictos sociales que hoy en día afectan al país por no respetar los resultados de procedimientos legales aplicados por los pueblos del país en más de setenta consultas comunitarias de buena fe.*

## 2. Conflictividad social por la amenaza al derecho humano al agua:

El encuentro de las visiones antagónicas sobre desarrollo y la vida se manifiesta en varios momentos y realidades de nuestro país. Un momento simbólico lo constituyó a finales de mayo del 2013 la realización del Encuentro de Inversionistas 2013 en Guatemala (en inglés: “Guatemala Investment Summit 2013”). La Cámara de la Industria junto con el Gobierno de Guatemala y la entidad Invest in Guatemala invitaron a empresarios de todo el planeta para hacer ganancias en Guatemala. El principal problema es que se promocionan proyectos sin el involucramiento de la población – una buena parte del evento se realizó a puerta cerrada, lo que es más preocupante en el caso de los proyectos para las explotaciones de bienes naturales como minería, agua y otros más. Por ejemplo, el listado de proyectos de inversión del sector de alimentos y bebidas figuran proyectos con la descripción: *“Exportación de agua de manantial de alta calidad para el mercado norteamericano”<sup>41</sup>*. Es preocupante que mientras todavía no está legalmente implementado el derecho humano al agua de los habitantes del país, ya se esté promocionando la exportación de *“agua de manantial de alta calidad”* a otros lugares.

En los siguientes apartados se analiza un ejemplo concreto sobre el abuso en el uso del agua en el contexto de monocultivos agroindustriales de palma africana y la destrucción del ambiente para ampliar la extensión cultivable de grandes fincas. En la Directriz 8e “Sostenibilidad” del presente informe se analiza un caso sobre contaminación del agua. El segundo apartado del presente capítulo analiza el patrón de las estrategias de violencia y de la conflictividad causada por la inversión privada en territorios rurales.

- a. **Caso ejemplar: Arbitrariedades ambientales en Coatepeque y Ocos:** El ejemplo enseguida descrito es de recientes abusos en el uso del agua en un contexto de agroindustrias de monocultivos de palma africana. Los sucesos corresponden al área límite entre los municipios de Coatepeque y Ocos, departamentos de Quetzaltenango y San Marcos respectivamente. La zona y los diversos problemas han sido asunto de análisis en varios momentos<sup>42</sup>, también de una de las últimas ediciones del informe de monitoreo del Colectivo Social del Derecho Humano a la Alimentación<sup>43</sup>. En el presente apartado se analizan las recientes pretensiones de modificar al cauce del río Pacayá y de eliminar una gran laguna con una extensión total de aproximadamente 1.5km<sup>2</sup>. Ambos hechos

40 Art.6 inciso a) del Convenio 169.

41 <http://gisgt.com/index.php/es/proyectos-de-inversion/sectores/alimentos-y-bebidas>

42 FIAN Internacional, et al (2011): El Derecho a la Alimentación y la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala – Informe de Seguimiento. Magna Terra editores. Guatemala. Págs. 35.

43 Wolfgang Krenmayr: Directriz 8C Agua EN: Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2012): Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación 2012. Páginas 155 y 156.



son con la finalidad de expandir el terreno de cultivos y de modificar al sistema hídrico del área, bajo la responsabilidad de la empresa Palmas del Horizonte S.A. (PAHOSA) del Grupo Agro Industrias HAME, ubicadas en la finca El Retiro y espacios cercanos. El análisis considera al funcionamiento de las instituciones públicas más relevantes para la temática.

- b. **Dragado no autorizado del río Pacayá:** El 13 de julio del año 2012 autoridades comunitarias de la zona pidieron a trabajadores de la empresa Palmas de Horizonte S.A. (PAHOSA) de detener los trabajos de dragado en el río Pacayá hasta presentar un estudio de impacto ambiental que autorizara la obra. Una semana más tarde se entregó en la finca de PAHOSA un memorial en igual sentido. Por la falta de reacción de la empresa palmera los dirigentes comunitarios presentaron diversas denuncias: ante el MARN, el Ministerio Público (MP), el Instituto Nacional de Bosques (INAB), la municipalidad de Ocos y un interdicto por obra nueva y peligrosa ante un Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo. A pesar de una pronta inspección del MARN el 28 de julio del 2012 y un informe que concluyó que *“se estableció que si existen efectos adversos al ambiente, causados por las actividades realizadas durante el dragado del río en las variables ambientales edáfico, biótico (forestal, piscícola), hídrico y visual (paisaje)”*, sin embargo, la empresa sólo detuvo la obra hasta que el Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo lo obligó. Principalmente se siguió el trámite ante el MARN, evacuando la empresa las audiencias y constatándose que la obra denunciada e inspeccionada era de mediano a alto riesgo ambiental (categoría B1).

Sorprende que en la etapa de prueba PAHOSA entregara un documento *“Diagnóstico Ambiental de Bajo Impacto”* llamado *“informe técnico correspondiente al avance del proyecto ‘Borda de protección realizada en el Río Pacayá’”* firmado por la empresa consultora Sistemas Integrales de Gestión Ambiental S.A. (SIGA), entidad señalada en una reciente investigación de el Periódico como la empresa cuya administradora única y representante legal hasta hace poco era la ahora señora Ministra del MARN, Licda. Roxana Sobenes García<sup>44 45</sup>. Aún así el 20 de diciembre del 2012 el MARN impuso una multa por el dragado no autorizado. Sin embargo, PAHOSA no acató la orden de pago, motivo por el cual la Procuraduría General de la Nación (PGN) inició los trámites para ejecutar la multa por medio de un embargo. Sorpresivamente la misma semana que la PGN pretendió ingresar el memorial al Juzgado de Primera Instancia de lo Económico Coactivo del departamento de Guatemala, la empresa PAHOSA compareció ante el MARN para pagar la multa (el 29 de mayo del 2013). Hasta la fecha los daños no han sido adecuadamente reparados.

- c. **Caso destrucción pampa Guamuchal:** A poco tiempo la misma empresa PAHOSA comenzó nuevas destrucciones al ambiente amplió una pequeña zanja a un canal para evacuar preocupantes volúmenes de agua desde la pampa Guamuchal hacía el río Pacayá, probablemente con el afán de reducir el tamaño de la pampa a fin de expandir el área

44 Unidad de Investigación de el Periódico (07 de octubre del 2013): La Ministra consultora, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20131007/investigacion/235708/>, consultado el 15/10/2013.

45 Unidad de Investigación de el Periódico (09 de octubre del 2013): Los amigos y familiares que asesoran a Sobenes, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20131009/pais/235860/>, consultado el 15/10/2013.

cultivable de la finca. El 16 de enero del 2013 dirigentes comunitarios de la zona se vieron obligados a denunciar los hechos ante el MARN. A la vez, se reveló la tala de árboles, el cambio del uso del suelo y la contaminación de agua de uso comunitario río abajo. El 30 de enero, al momento de pretender efectuar una inspección en la finca denunciada, se les vedó a funcionarios del MARN el ingreso a la finca El Retiro de PAHOSA. El informe de esta inspección narra que *“ubicados desde el exterior de la finca El Retiro, se observó una fumarola, causada por la quema de sotobosque y madera, producto del corte de cobertura vegetal y árboles”* – incluyendo ceibas de grandes dimensiones. A manera complementaria las comunidades presentaron pruebas en forma de imágenes satelitales de la zona que constatan la destrucción de 62.5% de la extensión de la pampa Guamuchal desde el primero de enero del 2013 al 9 de mayo del mismo año. Cabe señalar que la referida reducción del tamaño de la pampa no ha sufrido variación alguna en la época de invierno – se mantuvo el área destruida. En audiencia ante el MARN evacuado el 2 de mayo PAHOSA ni siquiera pidió apertura de etapa de prueba, sino se limitó a expresar que *“no se cuenta con el Instrumento de Evaluación Ambiental, por lo que se suspendieron los trabajos”*. Desde entonces hasta finales de septiembre del 2013 el MARN no ha efectuado ninguna acción, ni de acusación penal, ni de multar, ni de reparación y tampoco de prevención.

El análisis del caso arroja severos problemas en el seguimiento a la denuncias. Es insólito que la destrucción de una de las más grandes pampas de la zona no logre consecuencias en un lapso de casi un año lo que podría dar causa por el incumplimiento de deberes de los respectivos funcionarios, por ejemplo, de la Directora de Cumplimiento Legal. Por aparte es un ejemplo claro de la poca operatividad del MARN de prevenir la destrucción al ambiente y la tala de árboles. En vez de defender al ambiente, hoy en día, el MARN parece cumplir una función justificadora para las empresas.

## **G. El patrón de las estrategias de violencia y de la conflictividad causada por inversión privada en territorios rurales**

La pugna entre diferentes modelos económicos y sociales no sólo se nota por los retos en el marco de una posible aprobación de la iniciativa 4084, lo que representaría cierto apoyo al modelo de la economía campesina. También la implementación de políticas a favor de la así llamada “segunda puerta de desarrollo”, el modelo empresarial de desarrollo, ha sufrido notables problemas. A pesar de haber presentado criterios en un documento titulado “Marco general de política para la promoción de la inversión privada en territorios rurales”, sin embargo, en la práctica concreta se trata de anunciados que no se concretan. El agua sigue disputada entre dos visiones, por un lado, como bien natural de importancia para la colectividad y, por otro lado, como un insumo para procesos de concentración económica y generación de ganancias a favor de pocos.

Hoy en día la inversión privada se está dando en un marco definido por los mismos empresarios – la indispensable protección a sectores en condiciones de desventaja prácticamente no existe. A pocos días de haber asumido el poder, el Presidente de la República presentó un así llamado “acuerdo voluntario” con las empresas mineras más importantes – voluntariamente se pagarían mayores regalías de que lo obligado por la Ley de Minería – como un supuesto ejemplo de cambios en tema de la inversión privada. En la práctica, este acuerdo carece de poder coercitivo ante tribunal de justicia alguno, probablemente no es más que una dimensión de un “pacto electorero” cuya contrapartida es la defensa de la inversión privada por medios políticos y fuerzas coercitivas, el ejército y la Policía Nacional Civil (PNC). El aporte de las llamadas “regalías voluntarias” no convence a las mayorías de la población que rechazan por completo los proyectos que amenazan con la destrucción del ambiente por prácticas no saludables ni sostenibles, y que afectan al tejido social por los tensiones, conflictos y divisiones que intencionalmente se crean en las comunidades y municipios del país. En vez de procurar la construcción de visiones compartidas en el país, se implementan medidas de imposición que agravan aún más las preocupantes tensiones y enfrentamientos. En seguida se ofrecen resúmenes de cuatro casos ejemplares de las tensiones vividas en el transcurso de este gobierno:

**Caso 1- Santa Cruz Barillas, departamento de Huehuetenango:** Desde el año 2009 la empresa española Hidro Santa Cruz S.A. propiedad de Ecoener Hidralia Energía pretende construir tres o más pequeñas hidroeléctricas en el Río Canbalam, lo que constituye un fraccionamiento de una planta de mediano tamaño. A pesar de una consulta comunitaria en el 2007 y cientos de actas comunitarias en contra de este tipo de proyectos, en marzo y abril del 2012 la empresa ingresó maquinaria pesada para la construcción y aumentó las tensiones y enfrentamientos. El 1 de mayo se asesinó a Andrés Pedro Miguel por cuya responsabilidad se investiga a dos trabajadoras de la empresa hidroeléctrica. Tras tensiones en la cabecera municipal, el Gobierno impuso un Estado de Sitio que mantuvo por dos semanas, antes de suspenderlo por carecer del fundamento necesario y por un recurso en el mismo sentido que estaba al punto de resolverse en la Corte de Constitucionalidad. En varios momentos del último año se realizaron encuentros sectoriales que solían presentarse como “diálogos”. Varias de los órdenes de captura en contra de dirigentes sociales se ejecutaron, quedándose los líderes en prisión por algunos meses antes de dejarlos en libertad por la falta de pruebas, es decir, por ser arbitrarios. Frecuentemente la población local menciona a Juan Garrido<sup>46</sup>, ex militar, por sus acciones de inteligencia, de amenaza e intimidación en su contra y a favor de Hidro Santa Cruz S.A. En septiembre del 2013 volvió a complicarse la situación con la detención de otro dirigente, Mynor Manuel López Barrios y con la presencia del Presidente de la República en Santa Cruz Barillas con posturas a favor de la empresa. Se dieron importantes manifestaciones en varios municipios de la región Norte del departamento de Huehuetenango. A ello se respondió con acciones de represión de parte de fuerzas del Estado el 29 de septiembre en el marco de la cual se lamentó otra víctima de la política de “mano dura”, el deceso del soldado Víctor Miguelito Soria Pacheco. Hasta la fecha no ha habido suficientes investigaciones científicas para determinar si es cierto que el soldado haya fallecido a causa de una bala de armas del propio ejército<sup>47</sup>. En un reciente encuentro entre diversos sectores la sociedad civil se pidió el cierre del proyecto hidroeléctrico por la conflictividad social producida en los últimos años y por no desearlo en el territorio.

---

46 <http://www.elperiodico.com.gt/es/20121019/pais/219418/>

47 <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/mision-verificacion-pide-que-se-investigue-muerte-soldado>

.....

**Caso 2- La Puya:** Desde el 2010 las comunidades San José del Golfo y San Pedro Ayampuc están pacíficamente resistiendo a un proyecto minero llamado "Progreso VII Derivada", conocido como Mina "El Tambor", de Exploraciones Mineras de Guatemala, S.A. (EXMINGUA), ahora subsidiaria de Kappes, Cassidy & Associates (KCA), anteriormente de la multinacional canadiense Radius Gold Inc. El principal temor es por la contaminación de sus bienes naturales, así como la escasez del agua. En noviembre 2012 la situación se agudizó al cumplir un plazo que anularía la licencia minera si no comenzaría a operar de inmediato. En este contexto no sólo se registró la agresión en contra de la dirigente Yolanda Oquelí, sino también la violencia por un ex militar que encabezó agresiones en contra de la población pacífica que antecedió a la aparición de Fuerzas Especiales de la PNC (FEP) y sus bombas lacrimógenas. La instalación de una mesa de "diálogo" no llevó a resultados tangibles, quedando la situación en un impase hasta que nuevamente se agravó el 7 de septiembre del 2013 con una masacre cometido en San José Nacahuil que dejó como saldo al menos 11 personas muertas, y 15 gravemente heridas, hechos que localmente se le atribuyen a los intereses mineros y vinculados a una acción intimidatoria inmediatamente antes de parte de elementos de la PNC, motivos conexos a la lucha en La Puya. El ejecutivo habla de un hecho cometido por mareros.

**Caso 3- Totonicapán:** El 4 de octubre del 2012 los 48 Cantones de Totonicapán convocaron a una manifestación en contra de las reformas educativas del gobierno, la propuesta de reforma constitucional, los elevados cobros por energía eléctrica, la defensa al territorio, entre otros. En el lugar conocido como la "Cumbre de Alaska", municipio de Santa Catarina Ixtahuacán, un número considerable de ciudadanos bloqueaba la carretera de manera pacífica mientras que una delegación entregó las peticiones en la ciudad capital. Al mismo tiempo un grupo de militares llegó en dos vehículos y con armamento mortal en medio de los manifestantes. Al abrir los disparos se dio una masacre en la cual murieron seis maya-kiches' por las armas del ejército, resultando además 46 personas heridas. Hasta la fecha esta primera masacre cometida por militares después de la firma de la paz no ha tenido mayores consecuencias políticas – mientras que todas las autoridades del gobierno siguieron en sus funciones, a pesar de haber dado varias declaraciones falsas que posteriormente tuvieron que desmentir; sólo se le culpó al pequeño grupo de militares que había efectuado los disparos, supuestamente por desobedecer órdenes. Las víctimas y sus familiares, aún hoy en día, esperan que se haga justicia y que el Gobierno cumpla con su ofrecimiento de apoyo económico y material.

**Caso 4- San Rafael Las Flores, Santa Rosa:** Las empresas canadienses Tahoe Resources y Goldcorp implementan la mina de plata El Escobal por medio de su subsidiaria local San Rafael S.A., proyecto que se encuentra en etapa de construcción. En recientes tiempos se realizaron varias consultas comunitarias y consultas municipales de vecinos en la zona, todas concluyeron con un rotundo rechazo a la actividad minera. En marzo del 2013 secuestraron a tres dirigentes del Parlamento Xinca y se dio el asesinato de uno de ellos. Las entidades a cargo de la investigación criminal nunca resolvieron las responsabilidades. En abril y mayo del 2013 se aumentaron las tensiones tras manifestaciones frente a las instalaciones de la mina que fueron "respondidas" con disparos en contra de los manifestantes pacíficos, hecho, por el cual, actualmente, se está juzgando al jefe de seguridad quien intentó escapar de la justicia huyendo del país. A pocas semanas las tensiones volvieron a aumentar, quedando quemados vehículos de la policía. Finalmente el 2 de mayo 2013 el Gobierno impuso un Estado de Sitio en los municipios Casillas, San Rafael Las Flores, en Santa Rosa, así como en Mataquescuintla y la cabecera de Jalapa. Hubo discursos con diversas justificaciones: el narcotráfico, organización criminal, los disturbios, la

oposición a la mina, etc. A pesar de varias detenciones, sin embargo, no se desmanteló ninguna red criminal. Principalmente se detuvieron dirigentes comunitarios, pero también trabajadores de la empresa minera San Rafael por los hechos violentos que sucedieron<sup>48</sup>.

El análisis de los hechos descritos y de otros sucesos semejantes, por ejemplo en el marco del proyecto de la empresa guatemalteca Cementos Progresos ubicado en el municipio de San Juan Sacatepéquez, refleja patrones similares en el contexto de la instalación de proyectos neoliberales para la explotación de bienes naturales. En ningún momento ni las empresas y tampoco el Gobierno han mostrado respeto ante la población de los territorios afectados. En ningún caso el Estado cumplió su obligación de consultar de buena fe a los pueblos que podrían estar afectados. La llegada de ambos actores (empresas y Estado) a los territorios rurales se da tras las decisiones de poderes económicos y políticos nacionales ya tomadas con anterioridad – la expresión más recurrente es que “la empresa tiene todas las autorizaciones...”, no importa cuántas violaciones se han dado a procedimientos y otras normas, papeles firmados por funcionarios que en muchas ocasiones ni siquiera llegaron a los territorios afectados, aparentemente parece ser suficiente para justificar las medidas represivas.

En casos en que la población local reafirma su rechazo, entonces se implementan las siguientes acciones de la estrategia: la cooptación de líderes, el pago de favores de diversos tipos, la criminalización de las luchas y sus dirigentes. En casi todos los lugares dirigentes locales han sido penalmente denunciados de una amplia gama de supuestos delitos, muchos fueron detenidos durante varios meses antes de dejarlos en libertad por falta de prueba alguna. Con estos antecedentes, algunos dirigentes ya no pueden regresar a su tierra natal, siendo de facto desalojados por los megaproyectos, porque nuevamente podrían ser detenidos de manera ilegal e injustificada. Las estrategias racistas en contra de las comunidades indígenas implican instigaciones, la infiltración de provocadores cercanos a los megaproyectos con la finalidad de aumentar las tensiones e incitar a cometer delitos. Todo ello se combina con discursos de deslegitimación de diversa índole: se acusa a los opositores de pertenecer a estructuras criminales de narcotráfico y surge el argumento del siglo pasado de ser “comunistas”, combinado con la terminología actualizada de ser “terroristas”. Lo anterior se amplía con argumentos racistas explicando que la población no entiende la importancia de este desarrollo, de que está confundida, de que haya sido dirigida como una “masa de ovejas no pensantes”, de que sea incapaz de tener razonamiento lógico, sino que todo esto supuestamente sólo se debería a extranjeros que sólo llegarían a Guatemala para afectar a la paz. A este coctel de acusaciones sin fundamento que deslegitiman a los actores sociales: diciendo que quienes se oponen a los proyectos supuestamente sólo lo hacen porque estarían pagados, etcétera. La lista de intentos de desacreditaciones es larga.

En casos en dónde las acusaciones y deslegitimaciones no prosperan, entonces las provocaciones acompañadas se agravan sucesivamente. Inicia con “violencia común” en contra de dirigentes, intimidaciones, persecuciones, entre otros, y en un ciclo negativo llega hasta la instalación de considerables contingentes de fuerza pública, ejército y PNC, ya sea este hecho acompañado por una suspensión formal de garantías constitucionales, por ejemplo, al declararse un estado de sitio, o sin este formalismo. Varias empresas cuentan con ex militares como encargados de

---

48 <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/05/07/vinculan-empleados-mina-muerte-pnc>

temas de “seguridad” o “relacionamiento con comunidades”. A esto se suman “colaboradores” que acusan con nombres y apellidos, sin necesidad de prueba alguna, basta con ser opositor a los megaproyectos para figurar entre los denunciados.

La actual situación ha llegado a tal grado que el gobierno no cuenta con un mecanismo funcional de diálogo. Hoy en día se percibe un vacío de personas con credibilidad y legitimidad en el Ejecutivo para escuchar y comprender las opiniones de la población, actores en periodos anteriores como Ricardo Stein, Edgar Gutiérrez, entre otros. A la vez, se observa que el sistema neoliberal de explotación de bienes naturales ha llegado a un punto en declive – ya no parece tener otros mecanismos que la fuerza y violencia en contra de la población para lograr sus codicias – la “mano dura” reprime a expresiones sociales y personas con opiniones no alineadas a los intereses hegemónicos.





**DIRECTRIZ 8D**

**RECURSOS GENÉTICOS  
PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA**

*ANTONIO GONZÁLEZ, ALEXANDRA PRAUN, RONNIE PALACIOS*  
RED NACIONAL POR LA DEFENSA DE  
LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN GUATEMALA (REDSAG)



**“Mas que maíz”  
Identidad y Vida.**





## A. Introducción

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

En este sentido el marco legal guatemalteco en su carácter nacional e internacional es muy amplio y contradictorio, pues es suscriptor y ratificante de una gran cantidad de convenios y acuerdos internacionales, pero al parecer se ha adoptado de forma desordenada, pues prevalece una gran *contradicción* entre éstos instrumentos y con esta directriz, pues algunos instrumentos reconocen la importancia de las semillas criollas y nativas y por otro lado se promocionan semillas mejoradas y transgénicas, en detrimento de éstas.

La actual legislación en materia de semillas y de biodiversidad, excluye las nativas y criollas, para ser sujetas de protección y las fuerza a someterse al mejoramiento convencional en función de la productividad, y su consecuente certificación y patentado con fines lucrativos.

En los programas del Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca, MAGA, persiste una promoción de las semillas mejoradas en detrimento de las semillas criollas y nativas, con la justificación no bien fundamentada de resolver el hambre, la adaptación al cambio climático, la resistencia a plagas y enfermedades, como la mancha de asfalto en maíz y la roya en frijol, sin que a la fecha se haya demostrado que funcionan así, ocasionando una mayor desvaloración de los materiales genéticos criollos y nativos.

## B. La gran tendencia de las actuales políticas es convertir a la diversidad biológica del país, en mercancía

Las leyes sobre semillas solo reconocen los títulos de propiedad, patentes y certificados de obtenciones vegetales que la industria ha presentado para apoderarse de todas las plantas cultivadas, que ahora deben comparar año con año los campesinos y las campesinas, las que además exigen para su cultivo un arsenal de abonos químicos, de plaguicidas y otros venenos, que afectan la salud de los que las consumen.

Dentro de las iniciativas estatales que tiendan a la **preservación de la biodiversidad y a la conservación de especies y cosechas locales y tradicionales** podemos ver que hay varios tipos de instrumentos como el Convenio de Diversidad Biológica CDB DL 5-95; Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica DL 44-2003, Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura DL 86-2005. La Política nacional de biodiversidad del CONAP.

Entre estos convenios destaca el Protocolo de Cartagena que se enmarca dentro del Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual entro en vigor a partir de 1993. En Guatemala están aprobados por los Decretos números 5-95 y 44-2003, ambos del Congreso de la República respectivamente.

Acá parte una iniciativa del CONAP por impulsar la propuesta de "Ley de Seguridad de la Biotecnología Moderna para Guatemala". Documento Técnico No. 18 (07-2004). Con esta propuesta se intenta regular la manipulación de organismos genéticamente modificados en Guatemala lo que no garantiza que no se vean contaminados otros cultivos nativos, debido al desconocimiento que existe sobre sus impactos en el ambiente y en la salud.

También hay otros convenios internacionales en proceso de ratificación como el Protocolo Suplementario de Nagoya – Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Algunas otras iniciativas nacionales en proceso de aprobación están; la iniciativa de Ley para declarar al Maíz (*Zea mays*. L.) Patrimonio Natural y Cultural de la Nación, específicamente todas las razas, sub razas, variedades y tipos nativos o autóctonos y resultantes de procesos de mejoramiento genético por medio de prácticas tradicionales de selección de semillas, transmitidas de generación en generación, junto con las tradiciones de sus usos y saberes, incluyendo los productos derivados del maíz, sean o no procesados de forma artesanal, como patrimonio promovido por el Ministerio de cultura y la Política Nacional de semillas del MAGA.

De acuerdo con un estudio realizado en 1957 por E.J. Wellhausen: "Razas de maíz en Centroamérica", se indica que existen 13 razas distintas y nueve sub razas, en las que se incluyen dos razas antiguas de maíz palomero. Es importante exteriorizar que en los departamentos de Huehuetenango y en el de Jutiapa se ha reportado la presencia del taxón (variedades puras no domesticadas conocidas como teocintle) de *Zea mays ssp parviglumis var huehuetenangensis* y el *Zea luxurians* respectivamente, ambos taxones se encuentran en el Listado de Especies Amenazadas (LEA) del CONAP.

## C. Medidas que se han adoptado para salvaguardar el derecho de los pueblos a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales:

Por otro lado también se impulsan instrumentos legales que contradictoriamente impiden **salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales** como la suscripción a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

### 1. Instrumentos internacionales:

Hay otros instrumentos internacionales que también están relacionados con este problema y que impiden y permiten, contradictoriamente a la vez, el alcance de estos derechos, tales como: Agenda 21; Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo; Directrices técnicas Internacionales sobre Seguridad de la Biotecnología del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) alcanzado en la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales; Código Internacional de conducta para la recolección y transferencia de germoplasma vegetal; Codex Alimentarius; Acuerdo por el que se establece la OMC; Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; Convención Internacional de Protección Fitosanitaria; Organización Mundial para la Salud Animal.

Es alarmante la tendencia actual a eliminar el derecho de los agricultores a guardar sus propias semillas para la próxima cosecha, así como a producir y mejorar sus semillas. Esta es una práctica ancestral que incluso está reconocida en el marco de la FAO de Naciones Unidas, como derecho de los agricultores.

Se sigue una lógica corporativa, es que los ordenamientos jurídicos vigentes de los Estados nacionales se han venido subordinando a las directrices marcadas por la OMC (Organización Mundial de Comercio), a través del APDIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), el UPOV (Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales) y el GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio), los cuales exigen la configuración de sistema de leyes uniformes sobre patentes y derechos de propiedad intelectual, sin tomar en cuenta las diferencias éticas y culturales de los pueblos y comunidades tradicionales del Tercer Mundo y sus formas de relacionarse con la naturaleza. Cada Estado signatario de estos acuerdos, debe hacer su legislación interna compatible con los mismos. Estos mecanismos jurídicos tienen una gran fuerza operativa y acaban siendo cumplidos con mayor eficacia que las normas protectoras del medio ambiente y de Derechos Humanos.

Esa lógica dificulta la aplicación de las otras obligaciones legales. Como por ejemplo la Constitución Política de Guatemala que es clara en que en el Estado de Guatemala recae la responsabilidad primordial de asegurar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona<sup>49</sup>.

Es entonces una preocupación que el Estado de Guatemala no pueda cumplir y poder salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas, pastores y pueblos nómadas a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales, haciendo siempre uso de programas de impulso a la agricultura convencional, a los grandes empresarios con la venta de paquetes agroquímicos y semillas híbridas o estériles, y la dependencia externa de granos básicos que son entregados como ayuda alimentaria generando una dependencia del campesinado con las empresas agropecuarias.

## **2. Actores privados:**

No existen medidas para prevenir el control de semillas y razas locales por parte de actores privados, pues prevalecen los intereses privados de las corporaciones internacionales de semillas en contraposición de los sectores sociales y campesinos, y la complacencia de los Gobiernos, que difícilmente tengan interés gubernamental en rescatar las semillas criollas y nativas, que es lo que se expone.

## **3. Los pueblos originarios:**

Los agricultores renuevan en sus tierras la inmensa biodiversidad que heredaron de sus padres y que legarán a las generaciones futuras; son los garantes del derecho a la alimentación de nuestros hijos. Sin embargo, no pueden llevar a cabo esta tarea si no se respeta y se protege su derecho a conservar, utilizar, intercambiar y vender sus semillas, a proteger sus conocimientos y a participar en la toma de decisiones.

La Vía Campesina velará porque esta nueva resolución sobre los derechos de los agricultores tenga futuro, al contrario que las anteriores. Con o sin el Tratado, con o contra las leyes nacionales, La Vía Campesina continuará aplicando de forma concreta los derechos de los agricultores y de las agricultoras sobre sus semillas, puesto que ese es el primer paso hacia la soberanía alimentaria.

## **D. Control de importaciones de alimentos o de ayuda Alimentaria que evita la contaminación de semillas locales mediante organismos genéticamente modificados (OGM)**

Tampoco hay algún **control de importaciones de alimentos, de ayuda alimentaria y semillas, que permita evitar la contaminación de semillas locales mediante organismos genéticamente modificados –OGM.**

---

49 ???

Algunos de los instrumentos legales nacionales que no se refieren directamente, pero que pueden tener implicación en la regulación de los transgénicos tenemos: Constitución de la República, en sus artículos 64, 93, 96 y 97. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente DL 68-96, 1-93; Decreto Legislativo Creación del MARN 90-2000; Ley de Áreas Protegidas DL 4-80; Ley Forestal DL 101-96; Ley de Sanidad Vegetal y Animal 36-98; Ley de Propiedad Industrial DL 57-2000; Ley Orgánica del ICTA D. G. 68-72; Reglamento Orgánico del MAGA AG 278-98, 746-99;

La Dirección de Atención al Consumidor, DIACO, no tiene ningún reglamento que obligue a etiquetar los productos que contengan transgénicos, y no cuenta tampoco con equipo necesario para hacer análisis de transgénicos, ni el conocimiento objetivo sobre los mismos. La industria nacional no está indicando en la etiqueta el tipo de materia prima que contiene y a los productos importados tampoco hay exigencias y control. La mayoría de autoridades guatemaltecas, no reconocen los riesgos de los transgénicos a la salud, al medio ambiente, a la biodiversidad y la economía campesina.

Los programas actuales de ayuda alimentaria ejecutados por el Ministerio de salud, no tienen controles internos de inocuidad, pues están entregando alimentos transgénicos, y en algunos casos con otros tipos de contaminantes químicos y biológicos, que se ha demandado de parte de REDSAG. Con lo cual queda claro el riesgo de contaminación por cultivos introducidos en zonas de origen, y tener a futuro materiales nativos transgénicos.

Esto demuestra la falta de control de inocuidad de los alimentos en varios programas gubernamentales y de cooperación internacional que se impulsan en el marco de la competitividad y productividad, semillas mejoradas como el aprobado Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional, 2012-2016, como Alimentando el Futuro, que se sospecha que impulsan esta tecnología en detrimento de los materiales genéticos locales. El contenido transgénico de la ayuda alimentaria en el país (vita cereal) son muestra de la falta de aplicación al principio de Precaución en Guatemala.

Hay algunos instrumentos legales que buscan regular los OGM, como las Normas mínimas para el manejo y preservación de los recursos fitogenéticos del país AM 177-95; Comisión técnica de manejo y aprovechamiento de los recursos fitogenéticos AM 722-2001; Requisitos para la importación, transporte, manejo dentro del país, establecimiento de experimentos de campo y producción para exportación con organismos vivos modificados –OVM- para uso agrícola AM 386-2006.

A partir del 2005 se han hecho diferentes monitoreos en ayuda alimentaria dentro de la cual, uno de los principales productos, el Vitacereal y otros alimentos importados teniendo como ingredientes el maíz y soya, constatan la presencia de Transgénicos.

Por todo lo anterior, estimar la introducción de organismos genéticamente modificados (OGM) al país es una intención perversa, especialmente por sus características de ser dominantes, es decir, si una de nuestras razas nativas de maíz sufriera contaminación por una variedad transgénica por ejemplo de la variedad Bt, el resultado sería otra variedad transgénica Bt, de tal suerte que si se da luz verde al ingreso de semillas transgénicas, las razas nativas en nuestro país tenderían a desaparecer y con ello diversidad alimentaría más importante del país y del mundo.

Otros de los peligrosos impactos que tienen los OGM para el ambiente y que es necesario tener en cuenta, es que los mismos al tener "incrustados" en sus genes venenos, aunque sean de origen natural como la de la bacteria *Bacillus thuringiensis (Bt)* impactan en la micro fauna y en insectos que son amigables para el ambiente, ya sea eliminándolos, como con la especie de mariposa monarca (*Danaus plexippus*) o generando resistencia al mencionado veneno. También se están promoviendo materiales con genes de resistencia a herbicidas, con lo cual están surgiendo superplagas y supermalezas por su resistencia y dificultad de erradicar y que vendrían a competir con especies nativas que han necesitado millones de años para evolucionar y adaptarse armónicamente en los diferentes ecosistemas y además el aumento de la contaminación al aumentar las dosis de herbicidas en los campos de cultivo.

## E. El principio de precaución:

Por tanto se puede decir que no se acoge, ni aplica en Guatemala **el principio de precaución para asegurar que los productos que entren al país son adecuados en cuanto a su calidad.**

El 28 de julio del 2011, se informa al gobierno de Guatemala, en el contexto de la X Conferencia de las Partes, que nuestro país ingresa al Grupo de Países Megadiversos Afines del Planeta, es decir del grupo de 19 naciones que ostentan el 70% de la diversidad biológica. Este reconocimiento se da en función de que en nuestro territorio se han identificado 14 zonas de vida que representan más de la tercera parte de las que existen en el mundo. Se debe agregar también que Guatemala es centro de origen de muchas plantas que hoy alimentan al mundo como el maíz, frijol, cacao, ayotes, chiles, camotes, tomate, etc.

A este panorama aterrador es necesario agregar que las actuales técnicas de ingeniería genética no tienen control sobre los impactos colaterales que un OGM puede tener para el ambiente y para la salud de todos los seres vivos, resulta imposible predecir el comportamiento de los nuevos organismos vivos en los ecosistemas.

Las semillas son consideradas el principio de la vida y por lo mismo son semillas de Identidad de los pueblos y por lo tanto quien intenta controlar las semillas quiere controlar a los pueblos y los alimentos con un solo fin, el del Poder Hegemónico y económico.

Un ejemplo claro de estas propuestas de ingeniería genética es la Revolución verde, la cual en la actualidad no ha podido resolver en nuestro país el problema de Desnutrición crónica, el Hambre y la extrema pobreza, al contrario ha aumentado considerablemente; colocándonos en los primeros lugares de desnutrición en América latina.

La Soberanía Alimentaria de los pueblos cuenta con una serie de instrumentos jurídicos y legales, tanto a nivel nacional como a nivel de convenciones y Tratados Internacionales. De acuerdo con el Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala:

Se establece que el principio general de que *en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno*."

Es decir, tienen una mayor jerarquía sobre los decretos legislativos, los reglamentos y los contratos entre individuos y sobre el derecho ordinario.

Como mecanismo de protección al ambiente es necesario evaluar los riesgos que puedan tener las manipulaciones genéticas en el país por lo que debemos acudir al Principio de Precaución: Artículo 15 de la Declaración de Río sobre Medio ambiente y Desarrollo de 14 de junio de 1992: Con el propósito de proteger el medioambiente, el enfoque precautorio deberá ser ampliamente aplicado por los Estados, de acuerdo a sus capacidades. Donde existan amenazas de daños graves o irreversibles, la falta de certidumbre científica total no debe usarse como razón para posponer la adopción de medidas costo-efectivas para prevenir el deterioro ambiental.

Sin ir más lejos la visita del Señor Presidente Otto Pérez Molina a Suiza donde sostuvo reuniones paralelas con el presidente de la Empresa Monsanto Hugh Grant (Empresa que promueve los Transgénicos en el mundo y paquetes agroquímicos como el Round up, así mismo patenta las semillas de maíz, soya, algodón entre otras, ha provocado el despojo de tierras y ha demandando a campesinos por encontrar sus semillas en campos de agricultores sin autorización) para solicitar su inversión en Guatemala produciendo semillas mejoradas (transgénicos) para apoyar a pequeños productores e investigaciones de laboratorio para mejorar la producción agrícola.

En la 5ª Sesión del comité director del Tratado Internacional de las Naciones unidas sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, que se adoptó en 2001, para facilitar el acceso de todos a la diversidad de las semillas, solo ha permitido a la industria de las semillas echar mano libre y gratuitamente del inmenso tesoro de las semillas acumuladas por siglos de selección campesina y encerrar esta riqueza en sus propias colecciones privadas. Al mismo tiempo van desapareciendo una tras otra, las colecciones públicas accesibles a todos y se criminalizan los derechos fundamentales de los campesinos a acceder, utilizar, intercambiar y vender sus propias semillas, con lo que sus sistemas de producción pierden la capacidad de adaptación al cambio climático y poniendo en peligro no solo la biodiversidad, sino la seguridad alimentaria del mundo entero.



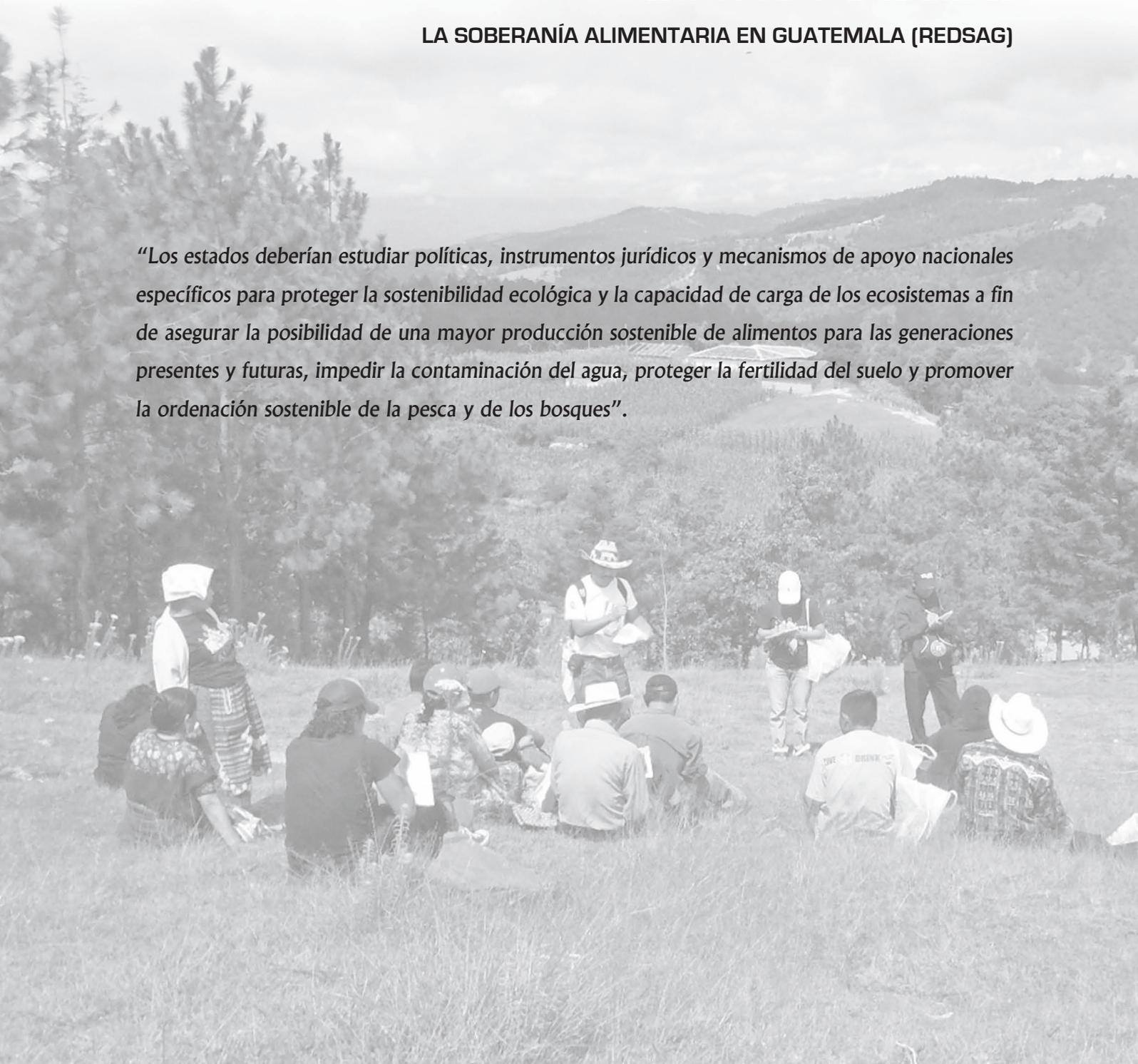
**DIRECTRIZ 8E**

## **SOSTENIBILIDAD**

**CLARA LUZ GARCÍA GÓMEZ**

**RED NACIONAL POR LA DEFENSA DE  
LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN GUATEMALA (REDSAG)**

*“Los estados deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques”.*





## A. Introducción

A nivel histórico el país ha sufrido diferentes momentos en las que se ha construido pobreza y riesgos<sup>50</sup> una de las causas de la problemática ambiental que se vive en la costa sur con la expansión del monocultivo de la caña de azúcar, mismo que al paso de los años ha ido en aumento su producción, así como el acaparamiento desmedido de tierras y el gran impacto negativo en el medio ambiente, en la salud e inseguridad alimentaria en la que vive la población.

El deterioro ambiental está directamente ligado con la forma en que el país desarrolla sus actividades económicas y con los procedimientos que emplea para explotar los elementos naturales, la costa sur es una región con una gran riqueza natural, pero está en peligro. El suelo ha perdido sus nutrientes a causa de la práctica del monocultivo, la tala excesiva e irresponsable está acabando con los bosques, las fumigaciones y aplicación de químicos contaminan el ambiente, agotan los recursos, convirtiéndose en un riesgo para los trabajadores y las comunidades que habitan en los territorios donde se realizan estas actividades; así como la pérdida acelerada de la biodiversidad acuática a causa de los desvíos y contaminación de los ríos.

En el marco del monitoreo de las directrices voluntarias para el derecho humano a la alimentación, específicamente la directriz 8E donde menciona que “los estados deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques”, ante esta obligación inherente de los estados y principalmente del gobierno guatemalteco es de vital importancia preguntarse si ¿ha encaminado el estado sus acciones para garantizar la sostenibilidad ambiental en Retalhuleu o ha habido un deterioro ambiental que afecta el acceso de campesinas y campesinos a la alimentación?.

En este capítulo se abordan elementos para justamente responder a la interrogante y de esta forma tener una mirada general sobre los antecedentes históricos recientes, el deterioro de la tierra y escasez de agua una gran amenaza para la alimentación y las acciones del estado para proteger la sostenibilidad y garantizar el derecho humano a la alimentación. El monitoreo se ha realizado en base a la observación participante, el dialogo y entrevistas informales con líderes

---

50 González, Julio. Presentación powerpoint “la problemática ambiental de la costa sur, un riesgo construido” Madre Selva. 2013.



y lideresas, informes, comunicados y la documentación bibliográfica existente sobre el tema; cabe resaltar que el punto de partida son tres municipios del departamento de Retalhuleu: Champerico, San Andrés Villa Seca y Santa Cruz Muluá. Los Actores involucrados en el monitoreo de esta directriz son: Líderes, lideresas y COCODES de comunidades; COSEMCAR, AVEDICHAMP, CPDL, IDESAC, COGMANGLAR, REDMANGLAR y CEIBA.

## **B. Antecedentes históricos recientes: La Costa sur y la caña de azúcar**

### **1. La Costa Sur**

La Costa Sur es una región de contrastes, desde su geografía, el uso de sus suelos y de la situación que viven las poblaciones humanas. Posiblemente tengamos la idea que en su mayoría está conformada por planicies, pero en su límite norte se encuentran la cadena volcánica del Pacífico, esta cadena funciona como una gran muralla donde sobreviven aún remanentes de bosques, que entre otras dan origen a una gran cantidad de fuentes de agua, ríos, arroyos y quebradas. Está compuesta por 17 cuencas hidrográficas, ríos de recorridos cortos pero de gran fuerza, el agua fluye desde la parte alta de las cuencas hasta la parte baja, atravesando por comunidades humanas que se benefician de ellos y llegando hasta el mar. Pero la riqueza de vida que alberga la región, históricamente ha sido sometida a un esquema de explotación que ha llegado a su límite, y las actividades como el monocultivo de caña de azúcar, las plantaciones de palma africana, hule, banano, entre otras, afectan la vida de miles de personas, hombres, mujeres y niños para quienes sus medios de vida están cada vez más en grave peligro, situación que permite dar unos apuntes en el siguiente apartado sobre ese acaparamiento y despojo histórico por el que han vivido los campesinos y campesinas.

### **2. La caña de azúcar, acaparamiento y despojo histórico de la tierra**

Retrocedemos a la historia del sistema lati-minifundista, ya que hasta 2,002 el 88.4% de las unidades de producción agrícola cubrían un 14.5% de la tierra en explotación; 70,000 familias sin tierra. Cifras que reflejan las tendencias que caracterizan la historia de la tierra en Guatemala; a) la expropiación por intereses extranjeros; b) la privatización y mercantilización, y c) la concentración acumulativa<sup>51</sup>. Y bien decía Guzmán Bockler que desde el establecimiento de la colonia, ya todos los parámetros de la situación colonial están dados en lo que se refiere a la distribución de la tierra y las relaciones ecológicas; menciona, que una descripción de esta situación a mediados del siglo XVII, nos confirma que uno de los principales cultivos para la exportación era la caña de azúcar entre otros; en ese entonces “la caña de azúcar requería una gran inversión que solo la iglesia – mayor propietario, prestamista-podría asegurar (Amatitlán, norte); la mano de obra estaba constituida también por esclavos negros; la distribución del aguardiente en lugar de salario tuvo efectos desastrosos para los trabajadores” (IDEM). Si

---

51 Guzmán Bockler, Carlos. “Guatemala una interpretación histórico-social”. 2002.

bien la superficie de la tierra con caña es alrededor del doble de la establecida con palma, la caña viene expandiéndose sobre todo en la costa sur, donde fueron acaparadas las tierras ya para plantaciones de exportación durante el segundo hito histórico del despojo indígena y campesino en Guatemala a partir de 1,850<sup>52</sup>.

La producción de caña es un producto histórico, oligarca instalado con más fuerza en el siglo IX, con el capitalismo agrario, en la época liberal al referirse a “la incorporación de Guatemala al progreso y la modernidad que le habían negado al país los conservadores durante tres décadas de atraso y estancamiento. No hay duda que el régimen liberal trajo un nuevo ritmo al país, que supuso cambios, pero ese avance ya se había iniciado antes y su afán de incrementarlo tuvo su precio, ya que se hizo a costa de arraigar el monocultivismo y de aumentar la dependencia del país a los inversionistas extranjeros”<sup>53</sup>. “Para mediados del siglo XX la industria azucarera se concentraba geográficamente en el “cordón cañero” en los departamentos de Escuintla (80.12%), Suchitepéquez (14%), Retalhuleu (3.44%) y Guatemala (2.44%). De los 11 ingenios, que existían los de mayor capacidad de producción eran: Pantaleón, Concepción, El Baúl, El Salto y Palo Gordo; los más pequeños eran San Antonio Tululá, Mirandilla, Santa Cecilia, Santa Teresa, Mauricio y San Diego”<sup>54</sup>. Actualmente los ingenios que están inmersos en los municipios de San Andrés Villas Seca, Santa Cruz Muluá y Champerico del departamento de Retalhuleu; el pilar, Magdalena y Tululá, pertenecientes a familias oligarcas del país. La agroindustria azucarera guatemalteca representa, según datos de Azasgua, el 29.83% de las exportaciones agrícolas y el 13.91% de las exportaciones totales del país. Y para hacer más rentable la industria de la caña de azúcar, aprovechan el bagazo para la cogeneración del 19% de energía eléctrica en época de zafra así como el etanol, pero ¿Qué impactos ha generado ambientalmente y en la población, este crecimiento acelerado?

## C. Deterioro de la tierra y escasez de agua una gran amenaza para la alimentación

### 1. Pérdida de tierra utilizable para la agricultura

Uno de los líderes expresa “muchos de la gente está arrendando sus tierras para la siembra de caña y esto es por la paga que reciben”; los cañeros buscan respaldar su discurso legitimador sobre la generación de riqueza, empleo y oportunidades para el desarrollo rural de una manera social y ambientalmente responsable<sup>55</sup> y que han implementado diversas formas para seguir acaparando y adueñándose de la tierra 1) A través del mercado de tierras; comprándole tierra a buenos precios a campesinos y campesinas, a terratenientes locales y a ganaderos con tierras sin uso. Esto ha hecho a que la ganadería se traslade a otras zonas. 2) La compra y venta

52 Fradejas, Alberto Alonso; Caal Hub, José Luis; Chinchilla Miranda, Teresita. Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del s. XXI. Congcoop

53 Lujan Muñoz, Jorge. Breve Historia contemporánea de Guatemala. Fondo de cultura económica México. 4ta edición 2012.

54 <http://www.azucar.com.gt/historia.html>

55 Fradejas, Alberto Alonso; Caal Hub, José Luis; Chinchilla Miranda, Teresita. Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del s. XXI. Congcoop



forzosa; los campesinos y campesinas son amenazados y obligados a vender su tierra. 3) Las alianzas productivas; este es un contrato en el que la empresa se compromete a dar asesoría y a comprar la producción y el campesino o campesina se compromete a sembrar caña y a venderla solo para la empresa<sup>56</sup>. ¿Cuál ha sido el porcentaje de pérdidas de la tierra utilizable para la agricultura? En principio, referimos los datos de AZASGUA que hasta 2012-2013 el incremento en la producción es aproximadamente del 11%, el cual se debe a una mejora, según ellos en las condiciones climáticas. Y que estos "resultados ha permitido a la agroindustria azucarera guatemalteca ubicarse en el tercer lugar a nivel mundial en productividad de azúcar"<sup>57</sup>. Así mismo en su página web, presentan un cuadro comparativo de la producción, misma que incluimos a continuación.

**Cuadro 9: Cuadro comparativo de la producción azucarera**

Zafra	Quintales	Toneladas Métricas	%
2010/11	44,525,046	2,048,152	-12.50%
2011/12	54,330,445	2,499,200	22%
2012/13	60,493,318	2,782,693	+11%

Fuente: Elaboración propia.

Al hacer el análisis relacionada al crecimiento de la producción, en tan solo un año aumento el cultivo de azúcar en 18,000 hectáreas<sup>58</sup> por ende aludimos que el acaparamiento de tierras sigue despiadadamente en las poblaciones por lo que campesinos y campesinas se ven obligadas a vender, arrendar o abandonar las tierras; quedándose sin ella para la producción de sus alimentos y teniendo que destinar su mano de obra barata a las mismas empresas cañeras; situación que atraviesan no solo los municipios mencionados, si no a nivel general de la costa sur. En el caso de Champerico, comenta Don Humberto Calal de Nuevo Montecristo, que alrededor de 400 campesinos y campesinas tanto del área rural como del área urbana, arrendaban de 1 a 2 manzanas de tierra en la finca Chapan, para la producción de alimentos como el maíz, frijol, ajonjolí y otros; tierras que les han quitado por no poder competir con los precios ofrecidos por los azucareros y que le han dado prioridad a la siembra de caña, similar situación se vive en Santa Cruz Muluá y San Andrés Villas Seca. Héctor Samayoa, en febrero 2012 escribe un reportaje relacionado a "la reducción de posibilidades para cultivos de granos básicos, situación que preocupa a comunidades indígenas y campesinas del municipio de Champerico, luego de que grandes extensiones de tierra son utilizadas para el cultivo de caña de azúcar. Damián Vail, presidente de la Coordinadora para la Defensa de los Recursos Naturales de Champerico advirtió que la extensión agrícola para monocultivos, entre estos la caña, afectan no el medio ambiente no sólo con la tala de todo tipo de árboles, sino que además resecan el suelo y subsuelo aceleradamente. Vaíl agregó que este cultivo acabará con la producción de granos básicos, como el arroz, el frijol, el maíz y el ajonjolí, con lo que la inseguridad alimentaria

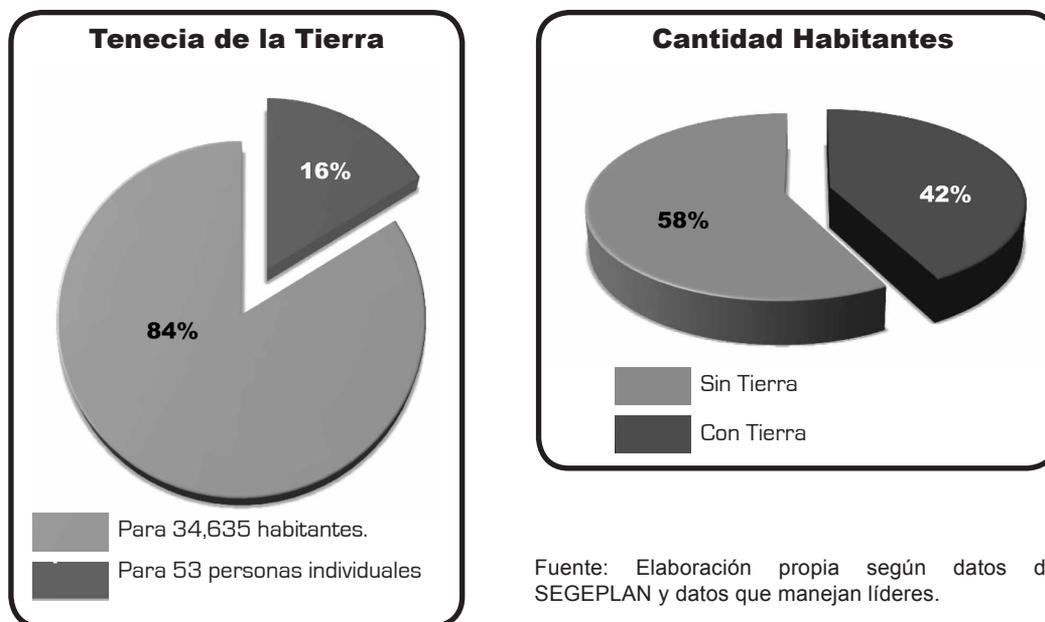
56 Congcoop, SERJUS. Caña de azúcar y palma africana, combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Versión popular.

57 <http://www.azucar.com.gt/economia.html>

58 Salvatierra, Carlos. Comunicado Red Manglar Internacional, en el marco del día mundial del agua. Marzo de 2013.

podría ser severa en este municipio si las autoridades no ponen un alto a esa producción, que sólo favorece a unos pocos.”<sup>59</sup>, según SEGEPLAN la actividad agrícola está condicionada por la tenencia de la tierra, donde 53 personas o empresas poseen el 84% de la tierra y los habitantes que suman 34,635 tiene acceso al 16% de tierra, tal y como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica No. 2

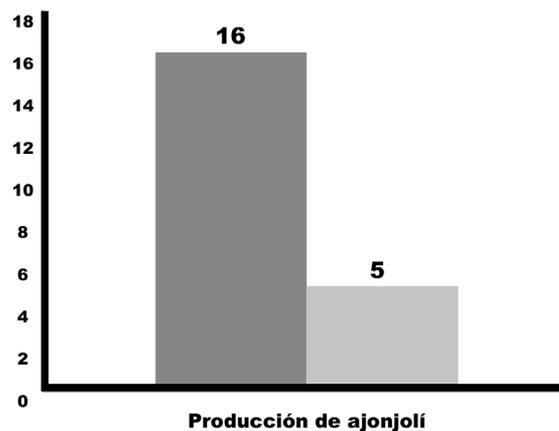


Si observamos, una minoría de la población es la que tiene acaparada la tierra, nos preguntamos entonces, ¿de dónde más tierra para garantizar la producción de alimentos?; según los líderes un aproximado de 20,000 habitantes se encuentran sin tierra; un dato de importancia, que a pesar de esta problemática, Champerico “es el municipio donde existe el mayor número de fincas entregadas a grupos organizados, pertenecientes a diferentes comunidades indígenas originarias del altiplano<sup>60</sup>. Situación similar se vive en las comunidades de Santa Cruz Muluá y San Andrés Villa Seca, comenta Don Pedro que en la comunidad mángales de Santa Cruz Muluá “de 800 habitantes si mucho solo cuarenta familias tienen acceso a tierra para cultivar; el resto solo tiene un pedazo de sitio detrás de la casa y que están preocupados porque no hay tierra para cultivar y es un atentado con su Soberanía Alimentaria”, situación similar afrontan las demás comunidades y según las conversaciones con los comunitarios concluimos que cada familia a nivel general cuenta con 3 a 4 cuerdas de terreno para producir sus alimentos y algunos con una manzana.

59 [http://cerigua.org/1520/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7166:mas-cultivo-de-cana-de-azucar-mayor-impacto-ambiental&catid=68:retalhuleu&Itemid=38](http://cerigua.org/1520/index.php?option=com_content&view=article&id=7166:mas-cultivo-de-cana-de-azucar-mayor-impacto-ambiental&catid=68:retalhuleu&Itemid=38)

60 [http://sistemas.segeplan.gob.gt/sideplanw/SDPPGDM\\$PRINCIPAL.VISUALIZAR?piID=ECONOMICA\\_PDF\\_1107](http://sistemas.segeplan.gob.gt/sideplanw/SDPPGDM$PRINCIPAL.VISUALIZAR?piID=ECONOMICA_PDF_1107)

- a. **La quema (inicio de la zafra<sup>61</sup>):** El lado amargo de la caña, es curioso encontrar entre los cañaverales rótulos que dicen: “Quemar este cañal sin autorización es delito, 3 años de cárcel” pero ¿quién autoriza a los finqueros o cañeros la quema de la caña?, si se sabe que “con la quema permanente se producen miles de toneladas de gas carbónico que aumentan los altos niveles de contaminación atmosférica por las emisiones de compuestos orgánicos volátiles como el benceno, el tolueno y los xilenos emitidos por la producción industrial y el tráfico automotor. El óxido de nitrógeno y el dióxido de azufre que provienen de las emisiones de las industrias, centrales eléctricas, y las quemas. Los investigadores han expresado su preocupación por efectos de las emisiones que causan la “Lluvia Acida” que se forma cuando la humedad en el aire se mezcla con el óxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Con las llamas mueren millones de microorganismos, lombrices, gusanos, que viven al interior del suelo y que tienen una función que es la de oxigenarlo a través de los miles de conductos que ellos construyen y que sirven para que el agua se distribuya, llegue a la raíz de las plantas y no cause inundaciones. También mueren miles de ranas, sapos, mariposas, pájaros y abejas, culebras, conejos, y muchas otras especies no relacionadas”<sup>62</sup>.
  
- b. **Uso de agroquímicos:** Otra incidencia sobre el medio ambiente, para el cultivo se utilizan miles de toneladas de químicos a fin de aumentar la producción, el cultivo permanente va esterilizando la tierra y cada día se requieren mayores cantidades de esos insumos agrícolas, los cuales al mezclarse con el suelo, el agua y la energía del sol producen el óxido nitroso uno de los mayores contaminantes de la capa atmosférica y productores de la lluvia ácida.
  
- c. **Fumigaciones aéreas:** La aplicación de madurantes con avionetas, han provocado un impacto alarmante en el cultivo de maíz, frijol, ajonjolí, sandía, pepino, melón, hierva mora, chipilín, chile, entre otros, pero también son afectados árboles frutales como, mango en todas sus especies, naranja, limón, coco, cacao, que se ven dañados por la aplicación aérea, un ejemplo; el cacao está madurando cuando no ha alcanzado su desarrollo normal o las hojas de los árboles y plantas se acolochan por llegar hasta ellas la fumigación<sup>63</sup>. ¿Cuáles son los efectos? Los vecinos con gran preocupación expresan que en años anteriores en 1 manzana de terreno producían hasta 16 quintales de ajonjolí, sin embargo el año pasado (2012) con suerte algunos agricultores obtuvieron 5 quintales en una manzana de terreno, hacemos la relación rápida en la gráfica siguiente:



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por comunitarios.

61 Zafra significa la recolección de la caña de azúcar y la temporada en que se realiza, en el caso de la costa sur, corresponde del mes noviembre al mes de mayo del siguiente año. Viene del Árabe zafra (viaje), este porque se necesita una gran multitud de trabajadores temporales para cortarla procedentes de diferentes puntos de la costa y del altiplano del país

62 Montoya, Jaime. <http://ventanaambiental.blogspot.com/2011/09/efectos-de-la-quema-de-la-cana-de.html>

63 Evidencia documentada por las visitas generadas de una comisión de organizaciones gubernamentales.

Los datos muestran que ha habido una baja en la producción de 11 quintales, en tan solo un año; esto porque las fumigaciones aéreas alcanzan grandes distancias entre el lugar de aplicación y su expansión, ya que el viento arrastra el contaminante o líquidos vertidos a grandes distancias, las avionetas pasan sobrevolando las comunidades cayendo incluso de forma directa sobre las viviendas.

## 2. Escases de agua y pérdida de acceso a zonas de pesca y bosques

El bosque, entendido como un sistema compuesto de árboles, arbustos y hierbas en íntima relación con el suelo, clima y animales, así como los ríos, esteros, lagos, quebradas, lagunas, mares, costas, pantanos, pastizales, llanos, pampas, montañas, cerros que a lo largo de la historia ha garantizado la alimentación del ser humano para su subsistencia a través de la pesca, la agricultura y el mercado local y que actualmente es objeto de explotación y deterioro que es el daño más marcado en el área donde se ha expandido la siembra del monocultivo de la caña.<sup>64</sup> ¿Cuál ha sido el porcentaje de pérdida de acceso a zonas de pesca, bosques y pastizales, debidos a causas ecológicas (deterioro ecológico)?

- a. **La pesca se agota:** La población de las comunidades de Champerico, San Andrés Villa Seca y Santa cruz Muluá, por años han desarrollado prácticas de pesca artesanal como una actividad importante para la subsistencia y que sigue siendo una de las fuentes para garantizar la alimentación y el complemento de los ingresos para cubrir otras necesidades familiares, esta práctica la realizan en los riachuelos, esteros, lagunas, ríos donde obtienen una variedad de especies para el consumo humano utilizando el arte de pesca rudimentaria; ¿cómo apalea entonces, la contaminación y el desvío de ríos?, si ha tenido una repercusión en la vida de la población; tal es el caso de la laguna mesa donde comenta uno de los pescadores que cerca del 80% de la tilapia que tienen sembrado en la laguna murieron, con un estimado de aproximadamente mil peces en total, únicamente en peces identificados y cultivados, mas no la cuantificación de la mortandad de otras especies en el rio como del bagre, lobina y mojarra y otros<sup>65</sup>.

Las campesinas y campesinos de champerico expresan que dedican gran parte de su tiempo a la pesca, pero este ha disminuido según expresan en un 25% porque algunas veces hay pesca y otras veces no, esto debido a la contaminación de los ríos, esteros y lagunas, así como la muerte acelerada de la vida acuática y que en este año 2013 en la época de verano fue escasa la pesca, mismo que aumento en invierno pero no como años anteriores. Una preocupación que muestran es que varios de los esteros se encuentran alrededor de la finca chapan y en el rio bolas, pero si los contaminantes aumentan y les cierran las puertas se verán totalmente afectados; ¿a qué se debe está pérdida y disminución de la pesca y de las especies acuáticas?

- b. **Desvío de ríos y excavación de pozos mecánicos:** La caña de azúcar requiere de grandes cantidades de agua, por ello en época de verano instalan represas en los cauces de los ríos para desviarlos a través de los canales, zanjones instalados dentro del cañaveral para

64 CEUR. Centro de estudios Urbanos y regionales. Universidad de San Carlos de Guatemala.

65 Informe elaborado por Ministerio de Medio Ambiente, junio 2013.

luego regar los cultivos con aspersores y por gravedad; desvíos que ha provocado la sequedad total de los mismos y por ende la desaparición de diferentes especies que habitaban en ellos, la migración de la fauna y la muerte de la flora como el mangle que es una especie protegida a nivel internacional y por la falta de agua dulce y salada se ve amenazada. Para cita algunos ejemplos; el desvío del río Bolas ubicado en jurisdicción del municipio de Champerico e inicio del desvío del río Salamá, los cuales amenazan con dejar sin alimentación a varias comunidades que sobre viven de la pesca artesanal. Una de las consecuencias es que en el invierno genera inundaciones que afecta la producción de alimentos y las viviendas. Los ríos afectados por la contaminación son: Meza. O'c. Peráz, Popoguá, Sis, Kalibó, Jabalí, Cotuza, Kijibalá e Ican. Las lagunas afectadas son: Kalibó, Cotuza, Jabalí, Mezá, O'c y Pital. Los esteros contaminados y deforestados son: El Negro y el muerto. La muerte de Mangle, una especie vegetal protegida a nivel internacional obedece a la falta de agua dulce y agua salada e incluso por los contaminantes del cultivo, químicos utilizados en camaroneras y por el desvío de los ríos,

La perforación de los pozos mecánicos para el riego de la caña, está dejando sin agua o con más profundidad los pozos artesanales como una de las únicas fuentes que les brinda el vital líquido a la población afectada ya que no cuentan con agua potable; el ingenio magdalena, por ejemplo, tiene instalado 17 pozos mecánicos, significa que los pozos artesanales se están secando como el caso de la comunidad el Salto que en pleno invierno se encuentran 4 pozos completamente secos, y lo que tienen agua está a una profundidad de 30 a 40 mts o más.

- c. **Contaminación del agua:** La aplicación de la vinaza<sup>66</sup> (altamente corrosivo y contaminante de las fuentes de agua), "es aplicada con aspersores industriales que pueden alcanzar aproximadamente un radio de 30 metros en el lanzamiento del producto, pero se desconoce si los componentes son permisibles para aplicarse, a criterio de algunos líderes y técnicos se ha coincidido de que el producto es volátil y debido a ello la fetidez de la vinaza alcanza un radio de aproximadamente 10 kilómetros, de tal manera que para las comunidades resulta inhumano vivir en dichas condiciones", alude Carlos Vissoni de COSEMCAR.

Se ha detectado que la "vinaza", tiene una alta capacidad de infiltración, la cual está contaminando los afluentes ubicados dentro de los cañaverales y los que se ubican a su alrededor, identificando actualmente entre la parte media del municipio de San Andrés Villa Seca y la parte baja del municipio de Santa Cruz Muluá, afectados por la contaminación 10 ríos y en la parte de Champerico por lo menos 5. Es trasladada en los cañaverales por redes de tubería subterráneas y la irrigación es tan fuerte que los desniveles de los mismos suelos provocan depósitos grandes y versiones de los trabajadores de los ingenios encargados de la aplicación del producto, se realizan bordas de tierra para evitar que la contaminación se esparza, se pudo comprobar con la visita, que en la parte más baja del desnivel de la tierra con la acumulación del producto abren una borda para

<sup>66</sup> Es un residuo industrial que se genera durante la destilación del alcohol, presenta en su composición química altos contenidos de materia orgánica, potasio y calcio y cantidades moderadas de nitrógeno y fósforo, lo usan como abono para incrementar la productividad de la caña y que además le adhieren otros componentes como los residuos de soda caústica y una fuerte cantidad de heces de animales de porcino, aviar y humano (únicamente se ha podido detectar por pláticas con los trabajadores).

liberar o desfogar el producto acumulado, contaminando de esta forma los afluentes de ríos; es importante resaltar que los depósitos acumulados en el riego tienen procesos de infiltración acelerados y se nota en el recorrido de los riachuelos, ríos, en las paredes de los canales utilizados para el desvío de ríos y en los mismos posos artesanales de las comunidades.

- d. **Tala inmoderada de bosques:** "Resulta contradictorio que quiera resolverse con la reforestación el problema de pérdida de la cubierta forestal y de la fauna silvestre, el arrastres de suelos y la escasez de agua en verano por la tala inmoderada de árboles y pérdida total de la biodiversidad existente alrededor de la misma; con el pretexto de implementar un programa de reforestación de árboles maderables que al final se cae al monocultivo y que cuatro años después es talado. Expresa uno de los comunitarios que años atrás, aproximadamente 5 años todavía se acercaban a las orillas de los ríos y encontraban una diversidad de hierbas que cosechaban y que era llevado para los hogares y de esta forma garantizar la alimentación, práctica que se ha perdido por ya no contar con estos alimentos.

### 3. Población afectada

Las poblaciones que viven en Champerico, San Andrés Villa Seca y Santa Cruz Muluá, son poblaciones donde habitan campesinas y campesinos que por muchos años se identifican con su territorio que es considerado como "el lugar donde viven, donde cultivan, cosechan, pescan; un territorio donde se expresa la cultura y tradiciones que conforman un conjunto de saberes, haceres, sabores, colores, olores e historias"<sup>67</sup> y que se sienten amenazados y encerrados por la expansión del monocultivo de la caña generando un desierto verde como le llaman, entonces ¿Cuál es el porcentaje de la población que ha perdido el acceso a la tierra, agua, pesca, bosques por razones del deterioro ambiental?

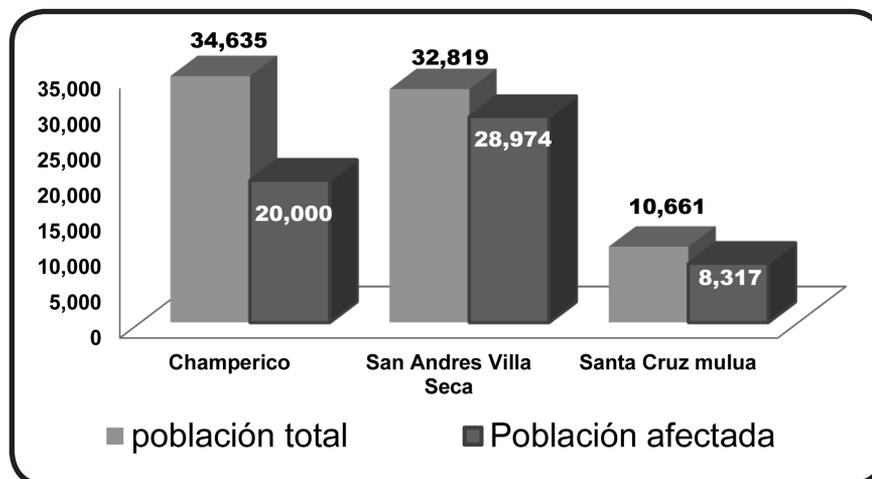
La población que vive en pobreza en el departamentode Retalhuleu corresponde al 57.57 %<sup>68</sup>, pertenecientes a los 9 municipios del departamento de Retalhuleu y perteneciente a 14 comunidades del Municipio de San Andrés Villa Seca(Micro parcelamiento Buenos Aires, Micro parcelamiento El Salto, Nueva Lolita, comunidad San Francisco El Flor II, Comunidad San Francisco El Flor IV, comunidad Nueva Belén, Aldea Barrientos, Cantón Pajales Anexo II, Cantón Pajales Central, Cantón Pajales Sector los Chunes, Nueva Rosario La Cuchilla, Cantón Bacajjá, Nuevo San Sebastián y Caserillo Recuerdo de Pérez); 5 comunidades del Municipio de Santa Cruz Muluá (Micro parcelamiento, La Lolita, Aldea San Vicente Boxomá, Aldea San Antonio Mángales, Caserío, Santa Lucía, y Caserío Casa Blanca); y 49 comunidades del municipio de Champerico del departamento de Retalhuleu.

67 Salvatierra, Carlos. Red Manglar Internacional "acaparamiento de territorios y degradación ambiental en el pacífico de Guatemala".

68 Plan de Desarrollo Integral, Municipio de Santa Cruz Muluá Retalhuleu, 2010-2020



Gráfica No. 4



Fuente: Elaboración propia con datos de SEGEPLAN y datos que los comunitarios proporcionaron.

Prácticamente los más afectados son las familias de las áreas rurales de los municipios en mención. “En el caso de San Andrés Villa Seca, la pobreza general es de 60.50 % y la pobreza extrema 8.86 %. Hay limitados servicios de salud pública, la mortalidad infantil es 12.85, de la niñez 1.83 y materna. La desnutrición infantil como retardo en talla es 41.8 con una brecha de 34.8 para el 2015. Falta agua potable en las comunidades, 33.49 % tienen el servicio, la brecha es de 48.51% La deserción escolar es alta en el municipio, no hay manejo de desechos sólidos, y el 7.43 % tiene acceso a saneamiento adecuado, con una brecha de 58.58 % para el 2015”<sup>69</sup>.

- a. **Problemas de salud:** Uno de los efectos, expresan los comunitarios que en la aplicación de la vinaza cerca de las comunidades y viviendas, se ven obligados a dormir en el suelo por los olores fétidos de que provoca y al levantarse al siguiente día demuestran síntomas de mareos, náuseas, vómitos, dolor abdominal entre otros y los más afectados son los niños y ancianos, signos que revelan una niveles de intoxicación. La debilidad que muestran los niños al presentar los síntomas, al no contar con el agua apta para el consumo y al no tener la producción de alimentos o la poca producción afectada y la falta de servicios eficientes, deteriora la salud de la población teniendo implicaciones como:

Afecciones de la piel y ojos: este es visible en niñas, niños, jóvenes y adultos este debido a la contaminación de los ríos, ya que es de costumbre lavar la ropa en los ríos y estar dentro del agua durante la lavada, así como lavarse la cara o bañarse dentro del río; luego de esta práctica y con el paso de los días se detecta un tipo de hongos en la piel especialmente de manos, pies, ojos y el cuerpo de quienes se bañan. Otro de los elementos es que se usa el agua para el consumo, la elaboración de alimentos y la higiene corporal este entonces va generando enfermedades de otro tipo.

69 [http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&task=category&id=236:san-andres-villa-seca&Itemid=333&&opc=2](http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=236:san-andres-villa-seca&Itemid=333&&opc=2)

## **D. El papel del estado para proteger la sostenibilidad ecológica y garantizar el derecho humano a la alimentación de la población**

### **1. Políticas nacionales, instrumentos legales y mecanismos de apoyo que existen para la protección de la sostenibilidad económica y la capacidad de carga de los ecosistemas**

Este capítulo rescata lo que plantea el perfil ambiental de Guatemala 2010-2012, donde refiere que “La Constitución Política de la República de Guatemala es el principal marco institucional que rige y debe regir el accionar ambiental del país, ya que contiene los aspectos normativos generales que conforman al Estado nacional. Ante el accionar inapelable del estado es importante responder a la interrogante ¿Qué políticas nacionales, instrumentos legales y mecanismos de apoyo existen para proteger la sostenibilidad económica y la capacidad de carga de los ecosistemas?. A partir de lo que la Constitución Política de la república enmarca, se ha desarrollado la normativa que define el marco legal para atender el tema ambiental, destacándose<sup>70</sup>:

- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente(Decreto 68-86):
- Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89):
- Ley forestal (Decreto 101-96).

Describe que dichas leyes tienen una especial relevancia por su impacto en la definición de la política ambiental del país y porque dan origen a las entidades donde se aglutina la mayor parte de la inversión pública ambiental: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) e Instituto Nacional de Bosques (INAB)”. De estas leyes e instituciones emergen las políticas a implementarse para la protección del medio ambiente en Guatemala, entre ellos:

- Política Nacional de Conservación, protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales:
- Política para el Manejo integral de las zonas Marino Costeras de Guatemala.

Sigue mencionando el autor, que el marco jurídico nacional también ha dado respuesta a los tratados y convenios internacionales que Guatemala ha ratificado. Dentro de ellos están:

- Convenio Centroamericano de Biodiversidad y Bosques,
- Convenio sobre Diversidad Biológica,

70 Universidad Rafael Landívar, Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012 numeral. 4.1.2

- Convención RAMSAR sobre Humedales y
- Convención sobre Cambio Climático.

Para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, el marco legal existente plantea una estructura de tres niveles:

- Central: conformado por el Gabinete de Gobierno, el cual incluye a los ministerios y secretarías de Estado;
- Desconcentrado: formado por los entes autónomos, los gobiernos departamentales, los fondos sociales, y las unidades descentralizadas del gabinete de gobierno;
- Descentralizado: constituido por los gobiernos municipales.

A pesar de los avances en cuanto al incremento de legislación ambiental, es cuestionable el impacto en la protección real del ambiente y los recursos naturales. Esto, a juzgar por lo descrito en el anterior capítulo. De hecho, las políticas públicas priorizan aspectos económicos, descuidando a los subsistemas social y ambiental, por lo que el país ha pedido sostenibilidad (IARNA-URL y SEGEPLAN, 2009). El marco legal asigna al MARN, con responsabilidades amplias de coordinación y orientación; así como el cumplimiento del artículo 20 de la ley de protección y mejoramiento del medio ambiente. En este sentido, el MARN es el encargado de dar coherencia y de proponer cambios en la legislación ambiental, tendientes a asegurar la sostenibilidad del desarrollo nacional.

En cuanto a la protección del ambiente, por ejemplo, a nivel del gobierno central, en temas de protección de aire se encuentra el MARN; en aguas residuales se ubica el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) –principalmente por las inversiones que realizan en saneamiento–; en protección de biodiversidad se ubica el CONAP, el Ministerio de Cultura y Deportes (MCD), el MARN y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Con relación al suelo, la institución rectora es el MAGA, aunque debe reconocerse que las iniciativas propuestas a la fecha han sido tímidas e incompletas. Por tener relación con la salud humana, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) tiene rectoría sobre aspectos relacionados con el agua y saneamiento.

A nivel descentralizado y autónomo, el INAB tiene competencia sobre la protección de la biodiversidad y sobre los ecosistemas forestales estratégicos. Los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) han impulsado proyectos de inversión en aguas residuales y residuos sólidos. El tema del clima y eventos naturales es llevado por el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). A nivel descentralizado, los gobiernos municipales se han enfocado en aguas residuales, manejo de desechos, conservación (por ejemplo, bosques municipales), y a la formación y educación ambiental.

El manejo y extracción de recursos naturales se desglosa en: recursos del subsuelo, aguas continentales, recursos forestales, flora y fauna, respectivamente. En cuanto al subsuelo, la

instancia rectora es el MEM (Ministerio de Energía y Minas), tanto en el manejo como en la extracción. La administración y gestión de cuencas se ha realizado por las autoridades de cuenca, mientras que en la extracción del líquido predomina el accionar de los gobiernos locales, los CODEDE y el INFOM (en proyectos de agua potable, por ejemplo). Respecto al manejo de recursos forestales, de flora y fauna, predomina el accionar del CONAP, el INAB), identifica diversos actores que influyen en las políticas ambientales en Guatemala, entre los que se encuentran los siguientes:

- ▣ **Sector privado:** Está integrado por grandes, pequeñas y medianas empresas, las cooperativas y otros agentes económicos. Recientemente han incorporado mecanismos voluntarios de protección ambiental, tales como la Producción más Limpia (P+L), las certificaciones internacionales y programas de responsabilidad social-ambiental. Sin embargo, los mecanismos voluntarios no han logrado cambiar la tendencia de explotación de recursos naturales. Al contrario, el sector privado organizado ha mantenido actitudes poco tolerantes ante las necesidades de protección del patrimonio natural. El sector privado organizado ha influido en las políticas públicas por su poder de veto, el cual accionan cuando sus intereses se ven amenazados por las políticas ambientales; tal es el caso de los ingenios en su accionar en la costa sur y especialmente en Retalhuleu.

En algunas instancias de dirección, tal como el INAB, el sector privado, representado por la Gremial Forestal, ha mantenido una férrea lucha centrada en intereses eminentemente gremiales en detrimento de intereses nacionales y sectoriales. Actualmente, es evidente la existencia de conflictos de intereses en las representaciones institucionales. Por ejemplo, funcionarios y directivos de la Gremial Forestal, asumen la representación de la ENCA en la Junta Directiva del INAB, así como la organización que tienen los azucareros como AZASGUA, FUNDAZÚCAR, CENGICAÑA, EXPOGRAN e ICC.

- ▣ **Organizaciones no gubernamentales (ONG):** Las ONG han jugado un papel de pivotes al tratar de aliviar la debilidad institucional, promoviendo proyectos de desarrollo integral con visiones en continuo cambio y readecuación. Este sector ha intentado ser una balanza que permita poner en el debate los temas fundamentales asociados al uso del patrimonio natural. El poder que ejercen se sustenta por su cercanía a las organizaciones de base. Sin embargo, en los últimos años han sido pocas las instancias de la sociedad civil que han defendido realmente a los recursos naturales, pues muchas de las ONG actuales se han alineado a las estructuras de poder económico.

## 2. Políticas que se han adoptado para asegurar la capacidad de aumentar, sostener la producción de alimentos y el derecho humano a la alimentación

El pacto internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el artículo 11 establece que los Estados partes reconocen “el derecho fundamental de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Para los estados el Derecho a la Alimentación significa que deben cumplir con obligaciones específicas y generales de

Respetar, proteger y Garantizar<sup>71</sup>; obligaciones que se vuelven invisibles y no cumplidas en las comunidades afectadas, esto porque el estado no toma medidas para las empresas que no están respetando si no al contrario están privando, obstaculizando y desprotegiendo el acceso a una alimentación adecuada situación que nos lleva a preguntarnos ¿Qué políticas se han adoptado para asegurar la capacidad de aumentar y sostener la producción de alimentos para generaciones presentes y futuras?

En nuestro país existe la instancia del sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (SINASAN) a través de su órgano de dirección ejecutiva, la Secretaria de Seguridad Alimentaria Nutricional (SESAN) es la designada para implementar la política nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional como una forma de tratar el problema del hambre. "Pero, éstas tienen muchas limitantes, porque no son vinculantes, nacen muertos porque no tienen financiamiento, no inciden en la toma de decisiones, no hay voluntad política para ejercer su rol; además la construcción de demandas no es considerada por las máximas autoridades, hay imposiciones y se democratizan las acciones; por ejemplo la SESAN carece de poder político, sus acciones se reducen a un órgano de monitoreo y de atención de emergencias nutricionales. La Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) ha advertido y señalado todas estas irregularidades, pero sus observaciones no han sido atendidas y han quedado engavetadas y sin seguimiento y una real incidencia.

El programa de gobierno del Partido Patriota, se centra en tres Pactos: Fiscal y de Competitividad; Seguridad, Justicia y Paz; Hambre Cero, este último es el de mayor cobertura mediática. De acuerdo con la SESAN, las orientaciones y acciones del Plan Estratégico en SAN (PESAN), y el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016 (PRDC) están incorporados en el PHC. En la actualidad la operativización del Plan Hambre Cero, ha seguido con el mismo enfoque, siguen siendo asistencialistas, sin resolver los problemas estructurales. En estos programas las mujeres han sido vistas como objetas y no sujetas de derechos, dado las responsabilidades que se les asigna, que resultan ser una carga más para ellas, y que las ha llevado a conflictos con sus parejas, con los grupos comunitarios; y que además esos programas están politizados, el manejo clientelar y partidario ha sido una denuncia constante, quienes manejan las listas de usuarios son los diputados, alcaldes, y no benefician a la población con mayores necesidades. En las últimas décadas, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-, ha funcionado solamente para paliar la producción de alimentos, se ha centrado en la entrega de fertilizantes, que ha dado mucho de qué hablar porque estos productos han sido adquiridos con costos elevadísimos, millones de quetzales ha sido la pérdida para la población que paga sus impuestos, situación que responde a la corrupción imperante en los funcionarios." <sup>72</sup>; la implementación de la política agropecuaria; que tiene como fin último incidir en el desarrollo humano integral sostenible de la población del área rural, coadyuvando al ordenamiento territorial y el impulso de los sectores agropecuario, forestal e hidro biológico, priorizando la promoción de la economía rural, indígena y campesina, promoviendo el acceso equitativo a los medios de producción y el uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales, con el propósito de alcanzar la soberanía alimentaria, el logro de excedentes y su incorporación a los diferentes tipos de mercado queda cortos e invisible en sus proceso.

71 Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Monitoreo de las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación 2,007. Colectivo social por el derecho a la alimentación.

72 Movimiento de Mujeres Indígenas Tz'ununija', Soberanía Alimentaria de los Pueblos Indígenas desde las Prácticas de las Mujeres Mayas, capítulo III. Guatemala 2012.

### **3. Medidas que se han adoptado para prevenir la contaminación del agua, proteger la fertilidad de los suelos y promover el manejo sostenible de la pesca y los bosques**

Como hemos mencionado, las entidades de gobierno se han quedado cortos ante la situación que está viviendo la población de la costa sur y no ha habido voluntad política de resolver la problemática existente ya por años, comentan los vecinos. Situación que ha orientado la organización local y tomar medidas para ser escuchados; por ejemplo las 49 comunidades de Champerico, ante las amenazas fuertes que se les venía venir han venido haciendo varias acciones de incidencia desde 2009, luego hicieron una protesta y toma de carretera por la tala y quema del poco bosque existente para la siembra de Caña de Azúcar en algunas fincas; inciden en que consejo y alcalde establezcan un acuerdo municipal donde se prohíba la expansión de monocultivos en el municipio y también se forma una comisión integrada por líderes comunitarios, organizaciones acompañantes, INAB, y autoridades municipales para verificar que especies habían sido taladas, porque los finqueros tenían licencias, pero para especies utilizadas para cerco (palo jote, piñón, etc.); Según la comisión se pudo verificar tala de especies como Ceibas, Conacastes, Pata de mula, etc. Sin embargo, ninguna de las entidades estatales relacionadas a la protección del medio ambiente procedió en sancionar a dueños de la finca o ingenios involucrados, desde este año se ha visto la preocupación de los vecinos y con más fuerza se levantan en el año 2013, cuando verificaron que un 3 de abril de 2013 que el cauce del Río Bolas amaneció sin agua; situación que les lleva a tomar la carretera y realizan una protesta por secamiento de caudal del Río Bolas. Se realizó un monitoreo aéreo y se constató que hay represas, motobombas y quíneles para el desvío del caudal del río, para fines de riego de caña de azúcar y palma africana.

Por gestiones de las autoridades municipales y presión de vecinos como de autoridades comunitarias, hace presencia el gobernador Augusto Celada y delegado del MMA, José Manuel Gonzales, para escuchar a los afectados; el delegado del MMA hizo un recorrido en la finca "La Virgen", para constatar la presencia de represas, motobombas y quíneles que estaban desviando el caudal del río, el gobernador ofreció convocar a una reunión entre representantes del Ingenio el Pilar y de la empresa productora de Palma Africana para establecer un diálogo con las comunidades afectadas.

En Abril se tuvo visita de Ministerio de Agricultura Elmer López manifestó a un grupo de líderes que como MAGA no tienen facultad para intervenir en la resolución del problema del acceso al agua. Pero se comprometió (con engaño) a implementar un programa de arrendamiento de 1,000 manzanas de tierra para las familias más necesitadas de Champerico, lo cual hasta la fecha no hay ningún resultado. El mismo mes se hizo una reunión planificada con ministros de Medio Ambiente, Salud y de Agricultura; vecinos, autoridades comunitarias y municipales se hicieron presentes en el edificio municipal de Champerico, pero el gobernador informó verbalmente y de último momento que la reunión se realizaría en el edificio de gobernación en la cabecera departamental.

En mayo se sumaron a esta lucha las comunidades del municipio de San Andrés Villa Seca y Santa Cruz Muluá, donde se convocó a una reunión con Ministra de Medio Ambiente, al que no se hizo presente, situación que motivo a los comunitarios poner una denuncia formalmente en la ciudad capital en las entidades correspondientes y que hasta la fecha (septiembre no

han notificado nada). RED DE COCODE de Champerico y representantes de comunidades de los otros municipios se reúnen, analizan la situación y concluyen que las autoridades no están cumpliendo con sus obligaciones en el proceso. En el mes de junio se hizo una visita a ciudad de Guatemala promovida por el Diputado Amílcar Pop entre comunidades de Champerico y San Andrés Villas Seca y Santa Cruz Muluá con (MAGA, SESAN, MARN). Los representantes de MAGA y MARN hicieron una defensa oficiosa de los productores de la caña de azúcar, pero se nombró una comisión verificadora; esto permitió hacer una visita a Champerico, Santa Cruz Muluá y San Andrés Villa Seca y fueron entregados los informes hasta septiembre, mismos que relatan la problemática de forma superficial y que no hay acciones inmediatas entorno a la situación que vive la población a pesar de las visitas, diálogos, fotografías y vivencia propia con la población .

Estas situaciones que van desgastando a la población y no hay seguimiento a los diálogos que se han sostenido desde hace ya años y meses y menos la reacción inmediata de las autoridades, entonces ¿cuánto más tendrá que esperar la población para frenar y poner un alto a estas empresas?

## CONCLUSIONES

1. La Justiciabilidad de los DESC abre la posibilidad de que las presuntas víctimas de violaciones puedan reclamar ante un juez o tribunal de justicia independiente e imparcial, el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del derecho vulnerado, y solicitar las reparaciones adecuadas.
2. El hecho que llevó a las familias para demandar al Estado de Guatemala por la Violación del Derecho a la alimentación, radica en la problemática de desnutrición en que viven.
3. Los funcionarios de gobierno siempre han responsabilizado a las familias por negligencia y falta de precaución por las enfermedades y desnutrición de sus hijos, sin embargo, es necesario darle al problema el abordaje público que amerita, es decir, congruente a la naturaleza de los derechos humanos, que permita recordar el compromiso del Estado de Guatemala como garante de estos derechos.
4. Las demandas fueron presentadas por Omisión del Estado de Guatemala, en virtud de que no adoptó las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación de las niñas y niños, por la situación de desnutrición y carencia en que se encuentran.
5. El Estado de Guatemala no cumple con los principios de respetar, promover y garantizar el Derecho Humano a la alimentación de la población consagrado y reconocido en diferentes instrumentos internacionales.
6. Los programas gubernamentales no responden a los compromisos adquiridos en pactos internacionales ni a las leyes nacionales en materia del Derecho Humano a la alimentación
7. Las familias a pesar de su esfuerzo no logran romper el ciclo de la desnutrición de sus hijos e hijas mucho menos de la pobreza que viven.
8. La **iniciativa de ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, número 4084**, sigue con pocos avances. A pesar de sucesivos ejercicios de escuchar las opiniones de los diversos sectores, algunas posturas parecen no reconciliables. Dos mediadores del oficialismo presentaron varias enmiendas a la iniciativa de ley, sin embargo, en el Congreso

de la República no se logró el quórum para iniciar la sesión y la aprobación de la iniciativa. Una fuerte oposición de sectores empresariales impidió su avance por medios políticos y jurídicos.

9. La **Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), AG 196-2009**, quedó finalmente libre de impugnaciones jurídicas tras el rechazo de la Corte de Constitucionalidad a una inconstitucionalidad planteada por azucareros. El Ejecutivo y el CONADUR, crearon algunas instancias a favor del desarrollo rural integral (DRI), sin embargo, no se instaló el Consejo de Participación y Auditoría Social. La reciente propuesta para implementar la política parece limitarse a programas ya existentes sin considerar el carácter integral de la PNDRI vigente. El gobierno habla principalmente del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), el cual lamenta una casi nula ejecución hasta la fecha. El brazo operativo para su implementación, el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER), sólo ha logrado capacitaciones teóricas, pues, carece de materiales para los ejercicios prácticos.
10. El **Fondo de Tierras** planteó e implementa una solución a la **deuda agraria** que reconoce la limitada capacidad de pago de los campesinos en condiciones de pobreza y trabaja con un modelo en donde el Estado cubre el valor de las tierras no productivas así como de bosque, entre otros. Es importante y positivo que la inadecuada política de acceso a tierra y su implementación no sigan perjudicando a los campesinos pobres. Sin embargo, la así llamada "reestructuras social y económica de la deuda agraria" no aborda las problemáticas de la sobrevaloración de algunas fincas compradas, ni las responsabilidades por la forma incorrecta de implementar el acceso a tierra. En fin, la solución de la deuda agraria fue una medida que no implicó el pago en efectivo de ni un solo centavo – sólo se cambió el estado de incobrables rubros titulados "cuentas por cobrar" a "ampliación de subsidios" no reembolsables.
11. El **Fondo de Tierras**, partiendo de la Agenda Estratégica Institucional 2012-2025 y de las experiencias con la deuda agraria, aprobó una nueva **política de acceso a tierra por vía de créditos subsidiados**, punto resolutivo 7-2013. Con procedimientos mejor estructurados y criterios adicionales se esperaría evitar los problemas que hasta la fecha implicó el acceso a la tierra. Aún hay todavía varias cuestiones pendientes, entre otras, falta claridad sobre nuevas figuras legales para las organizaciones que quieren acceder a tierra, por ejemplo, las "comunidades indígenas", la búsqueda de tierras para el acceso requiera de significativas mejoras. A la vez, se observa que el gobierno no contempla los fondos necesarios para nuevos accesos a tierra.

## RECOMENDACIONES

1. Aplicar ciertos criterios de selección, particularmente porque las familias deben enfrentar el proceso judicial y esto puede desesperarlos de no lograr lo que esperan y en los tiempos que pueden variar, y las familias pueden abandonar los procesos.
2. Clarificar en un marco legal el doble papel de la Procuraduría General de la Nación porque son el abogado del Estado pero también son los que deben de proteger a la niñez guatemalteca.
3. Que se haga valer y se exija se respete la participación de las organizaciones de Derechos Humanos como terceros en los procesos de protección.
4. Se requiere la aprobación de urgencia nacional de la **iniciativa de ley número 4084** para crear el **Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral**. Es preferible lograr consensos que no afecten al sujeto priorizado de la ley, así como propuestas integrales relativas a la política agraria y la política económica. Debe unirse la institucionalidad agraria y de desarrollo rural integral que prioriza a los campesinos pobres como sujetos en un solo Ministerio de Desarrollo Rural Integral en vez de un viceministerio del MAGA. Es indispensable contar con una normativa cuyo alcance va más allá de propuestas coyunturales de gobiernos.
5. Debe reencauzarse el planteamiento de la **Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)**, incluyendo la pronta instalación de espacios de participación social y la concretización de las diez políticas públicas previstas en ella. Es necesario que su implementación integral apueste a mejorar estructuralmente las realidades de la población – el desarrollo rural integral no sólo debe practicarse como un apéndice a una campaña mediática del gobierno de turno. Tiene que haber suficiente presupuesto para la ejecución de una agricultura a favor de las economías campesinas que prioriza la sostenibilidad en vez de dependencias.
6. Se insta al **Fondo de Tierras** a concluir el proceso de **reestructuración social y económica de la deuda agraria** por medio de la ampliación de subsidios. Todavía hay muchas organizaciones que están pendientes de lograr su certeza jurídica sobre la

tierra y de ser libre de deudas económicas no justas. A la vez, debe asegurarse que en el FONTIERRAS no persistan funcionarios que estuvieron involucrados en las problemáticas implementaciones del pasado.

7. Se recomienda al **Fondo de Tierras** perfeccionar su **política de acceso a tierra** por vía de créditos subsidiados, especialmente respecto a las siguientes dimensiones: el FONTIERRAS debe jugar un papel proactivo en la identificación de posibles fincas a acceder, por ejemplo, por vía de la extinción de dominio, subastas y remates, así como con un amplio banco de cartas de oferta accesibles para campesinos interesados. Además, deben aclararse los procedimientos relativos al reconocimiento de tipo de organización "comunidad indígena". Finalmente, el Estado y los gobiernos de turno tienen la responsabilidad de dotar de fondos al acceso a tierra, entendiendo el programa de importancia nacional.
8. Tras un año y medio que el gobierno había suspendido todo esfuerzo a favor del derecho humano al agua, se presentó la **Agenda Guatemalteca del Agua**, un documento que no alcanza las realidades en la administración pasada. Hasta la fecha, la mayoría de la Agenda queda a nivel de enunciados, en escasas cuestiones se están implementando elementos de la Agenda, comúnmente lo que siempre se ha hecho, por ejemplo, la realización de proyectos para construir sistemas de agua y saneamiento. A pesar de que se propone un Gran Pacto del Agua de Guatemala, no hay esfuerzos notables para lograr acercamientos, consensos y acuerdos entre los diversos sectores. Ni a nivel interno del gobierno se ha observado interés en restablecer un espacio para el abordaje del tema del agua, por ejemplo, a través de un Gabinete Específico del Agua.
9. La recién aprobada **Política de Promoción del Riego 2013-2023** constituye un paso importante a favor de actividades agrícolas. Lamentablemente hay tres preocupantes debilidades: primero, que las políticas y programas necesarios todavía no están desarrollados; segundo: los pocos programas que se desarrollan reflejan muy limitados resultados, por ejemplo, 400 ha de proyectos de riego realizados en comparación con 12,000 ha anualmente previstas (3.3%). El punto más crítico, sin embargo, es el tercero, la falta de legislación para regular los derechos de uso y aprovechamiento del agua para los diversos fines, incluido el riego, lo que implica que se construirían instalaciones de riego con el riesgo de aumentar los posibles conflictos entre los diversos usuarios del agua.
10. A 17 años de la ratificación del **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales** Guatemala sigue sin normativas para su implementación. Mientras que los pueblos se amparan en el tratado internacional al realizar más de setenta consultas comunitarias de buena fe, hasta la fecha, el Estado todavía ignora el potencial de este mecanismo para evitar conflictividad social.
11. La **conflictividad social** se ha complicado sucesivamente en los últimos dos años. Se ha agravado el desequilibrio entre el apoyo gubernamental a favor de actividades extractivas y el amplio rechazo que se refleja en más de 70 municipios en consultas comunitarias de buena fe. Desde el año 2012 el punto crítico lo constituye el empleo de fuerzas estatales

de seguridad, ejército y Policía Nacional Civil para imponer las actividades explotadoras no deseadas en territorios en donde por la vía pacífica los pueblos se han opuesto, amparándose en procedimientos administrativos y jurídicos vigentes en el país.

12. Sabemos que el acaparamiento y despojo histórico de la tierra es un problema estructural donde no se puede acabar con la producción de caña de azúcar, de la palma africana y del hule, pero si se puede lograr el freno y ponerle un alto a esta expansión desmedida que está afectando grandemente a la población de los municipios mencionados y a nivel de toda la costa sur, que han tenido que soportar por años y con mayores impactos negativos los últimos 5 años. El problema que vive la población es visible, no se puede justificar o esperar estudios profundos si con el hecho de observar las practicas diarias en torno a la relación con el agua es suficiente para determinar la gran contaminación de ríos, pozos y los problemas de salud por el que atraviesa la mayoría de la población por el hecho de no contar con agua potable, situación que les lleva a consumir el agua contaminada y no poder producir sus propios alimentos.
13. Por el otro lado, los ingenios azucareros visibilizan por todos los medios el crecimiento, la productividad y como una de las principales fuentes de divisas para el país y generadora de abundantes empleos en la economía guatemalteca. Sus 12 ingenios y las cinco organizaciones que la integran contribuyen decisivamente al desarrollo de medio centenar de municipios del país y de más de un millón de personas, con lo que se constituye en un factor determinante para el progreso de Guatemala mas no revelan el impacto negativo de esta expansión.
14. Quienes juegan un papel fundamental y decisivo con las diferentes instancias de gobierno a quienes se les ha delegado velar por la sostenibilidad ambiental y garantiza el derecho a la alimentación, lamentablemente se han convertido en observadores y la credibilidad en la población es mínima, existe entonces estos nudos institucionales que permiten la violación a los derechos de las población en general.
15. Es necesario identificar un legítimo actor que sea aceptado por los diversos sectores, para iniciar un acercamiento entre los mismos. La **Agenda Guatemalteca del Agua** no cobrará vida, sino es por la vía de avances temáticos, más allá de anunciados. El gobierno tendrán que atribuirle preeminencia al derecho humano al agua y las necesidades de la población, respetando las autoridades de los pueblos indígenas al proponer un espacio nacional compartido entre los diversos sectores.
16. Para el óptimo funcionamiento de la **Política de Promoción del Riego 2013-2023** debe aprobarse las disposiciones y programas necesarios y dotarse de los fondos suficientes. Urge asegurar legislación para regular los derechos de uso y aprovechamiento del agua para los diversos fines, incluido el riego, caso contrario el número de conflictos conexos al uso del agua aumentará continuamente.
17. El Estado de Guatemala debe cumplir sus obligaciones adquiridas en el marco del **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales**, entre otros, de *"consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través*

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

*de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, ya sea por vía de legislación específica que implemente las disposiciones del tratado internacional vigente en el país o por otras vías. No sería viable aprobar reformas a leyes, como La de Minería y otras, sin implementar la obligatoriedad de consultar a los pueblos.*

- 18.** La atención a la **conflictividad social** necesariamente tiene que volver a ser por la vía democrática de entender y responder a la diversidad de opiniones y posturas existentes en el país. Deben priorizarse derechos y necesidades colectivas por encima de intereses y aspiraciones de pocos. Urge una postura política del gobierno y de Estado que se distancia de persecuciones, difamaciones, que condena las mismas, aclarar hechos violentos y deducir las responsabilidades penales conexas.
- 19.** Son necesarios mecanismos de protección para especies como el maíz, por ser centro de origen, y para lo cual son importantes iniciativas y monitorear, sobre todo en las áreas fronterizas, por lo que es necesario que por parte del MAGA y del MARN se cumpla en controlar para prevenir el riesgo de contaminación genética de los transgénicos.
- 20.** Es necesario que a nivel mesoamericano, por ser una región de alta diversidad biológica, se desarrollen procesos de análisis, diálogo, intercambio, etc., para conocer las experiencias que hay, sobre todo en países donde ya se permite el cultivo de transgénicos y discutir los riesgos para las zonas donde no se ha permitido.
- 21.** Es necesario que el gobierno revise el marco legal que ponen en riesgo los recursos genéticos y que amenazan con la desaparición de la agro biodiversidad en Guatemala como lo es el Maíz, cultivo nativo que ha sido manejado y mejorado de manera natural por miles de años en manos de campesinas y campesinos de los pueblos originarios y es la base alimentaria de las culturas guatemaltecas y sobre todo con alto valor nutricional.
- 22.** Hablar de recomendaciones, es hablar de las propuestas concretas que se han consensuado por las comunidades y los movimientos sociales para resolver las problemáticas, mismos que se destacan a continuación:
  - a. Que el estado a través de las entidades correspondientes asuman con responsabilidad la solución de esta problemática y que hagan aplicar la ley a los que están violando los derechos humanos de las personas que viven en la costa sur y que están dañando agresivamente el medio ambiente y la biodiversidad.
  - b. Que se detenga el acaparamiento de tierras para la siembra de monocultivos de Caña de Azúcar, Palma Africana, hule y otros.
  - c. Que se detenga el desvío de los caudales de ríos, la perforación de pozos mecánicos, la eliminación y prohibición de represas, la contaminación y el uso desmedido del agua.
  - d. Que se detengan totalmente las deforestaciones.

- e. Las entidades del estado correspondientes deben mantener un monitoreo constante y coordinado con las comunidades de la región. Aplicando la ley a cualquier empresa que dañe o atente contra el medio ambiente y los derechos humanos. Que no sea únicamente el estado quien compense los daños generados a través de los programas sociales, sino que sean las empresas responsables quienes deben asumir esta responsabilidad.



---

## REFERENCIAS

1. Ambiente y Desarrollo Consultores S.A. Diagnóstico Ambiental del proyecto "Trapecio" (D-176-12), municipio de Génova Costa Cuca, departamento Quetzaltenango para Agro Aceite S.A. Guatemala, 2012.
2. Asociación de Investigación y estudios Sociales (ASIES). Metodologías aplicadas en el Programa de Entrega de Fertilizantes (PEF) en Guatemala 2000-2012: estudio para determinar la eficiencia y efectividad del PEF y propuestas para reducir costos, limitar la corrupción y aumentar su impacto en la economía agrícola de micro y pequeños agricultores de subsistencia. Guatemala, 2013.
3. 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, 2007.
4. Congcoop/SERJUS. Caña de azúcar y palma africana, combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Versión popular.
5. Dardón, Jacobo. Guatemala Frente al espejo del Siglo XXI. SEGEPLAN, 2011. Documento Electrónico.
6. FIAN Internacional. Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear políticas públicas. Alemania, 2007
7. FIAN Internacional. Vigilando la acción estatal contra el hambre, como usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas, 2007.
8. FIAN Internacional, et al. El Derecho a la Alimentación y la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala – Informe de Seguimiento. Magna Terra editores. Guatemala, 2011. 35 p.

## REFERENCIAS

---

9. Fradejas, Alberto Alonso; Caal Hub, José Luis; Chinchilla Miranda, Teresita. Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del Siglo XXI. Congcoop. Guatemala.
10. Gamboa, Gonzalo; García, Rocío, et. Al. "Esto no es un Castigo de dios". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala, 2008.
11. García, Rocío. Guatemala frente al espejismo del Siglo XXI. En El Observador, Análisis alternativo sobre política y economía. Nos. 38 y 39. Diciembre 2012-abril 2013. Guatemala. Pp. 47-48; 50-51.
12. Garoz, Byron y Gauster, Susana. El plan hambre cero y la reactivación de la economía campesina en Guatemala. Mitos y realidades. Colectivo de Estudios Rurales Ixim. Guatemala, 2013.
13. Gobierno de Guatemala. Propuesta de Plan para implementar la política nacional de desarrollo rural integral (PNDRI). Guatemala, 2013.
14. Gobierno de Guatemala/Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural. Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Acuerdo gubernativo 196-2009. Guatemala, 2012.
15. Gobierno de Guatemala (2012): "Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012 -2015)", elaborado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Pp. 31, 32 y 35.
16. Guzmán Bockler, Carlos. "Guatemala: una interpretación histórico-social". Guatemala, 2002.
17. IARNA-INGEP/URL Gestión ambiental y gobernabilidad local. Serie Coediciones IARNA. Guatemala, 2009. Pp. 50
18. Luján Muñoz, Jorge. Breve Historia contemporánea de Guatemala. Fondo de cultura económica México. 4ta edición 2012.
19. Mérida, Cecilia y Krenmayr, Wolfgang. "Prácticas de participación ciudadana". Centro de Estudios de la Frontera Occidental de Guatemala (CEDFOG).Guatemala, 2010.
20. Movimiento de Mujeres Indígenas Tz'ununija', Soberanía Alimentaria de los Pueblos Indígenas desde las Prácticas de las Mujeres Mayas. Guatemala 2012.
21. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Directrices Voluntarias, El derecho a la Alimentación, 2004.

- 
22. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004. Roma, 2005 .pp. 2 y 3 del Documento electrónico 2. Roma, 2005
  23. Plan de Desarrollo Integral, Municipio de Santa Cruz Muluá Retalhuleu, 2010-2020
  24. Salvatierra, Carlos. Comunicado Red Manglar Internacional, en el marco del día mundial del agua. Guatemala, 2013.
  25. Salvatierra, Carlos. Red Manglar Internacional "Acaparamiento de territorios y degradación ambiental en el pacífico de Guatemala".
  26. Universidad Rafael Landívar. Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012.
  27. Wolfgang Krenmayr: Directriz 8C Agua EN: 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. Guatemala, 2012. Pp 155 y 156.