

# ESFUERZOS POR UNA POLÍTICA ALIMENTARIA EN FAVOR DE LAS PERSONAS POBRES EN GUATEMALA

*Este estudio explora las razones que subyacen tras el hambre y la malnutrición endémicas en Guatemala. Muestra cómo la acción de unas élites poderosas sigue debilitando los esfuerzos por lograr políticas que apoyen a los agricultores y agricultoras a pequeña escala, a las mujeres y a los pueblos indígenas en su lucha por la justicia alimentaria.*

## INTRODUCCIÓN

La crisis por el precio de los alimentos en 2008 tuvo un impacto devastador en Guatemala sobre las personas en situación de pobreza. Tras esta crisis, en 2009 se produjo una pérdida de cosechas generalizada y una emergencia alimentaria que se calcula que afectó a 2,5 millones de personas (de Schutter, 2010). Con una fuerte dependencia de la importación de cereales básicos y con las tierras más productivas asignadas a cultivos para la exportación, el sistema alimentario de Guatemala no funciona.

Este estudio de caso explora las razones de la aparente ausencia de avances en la lucha contra la pobreza, la desnutrición y el hambre en Guatemala. Esto solamente se puede entender si se tienen en cuenta las fuerzas y factores que influyen en la respuesta política del gobierno ante estos problemas.

## ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Las familias pobres en Guatemala destinan casi el 70 por ciento de sus gastos a la compra de alimentos. Esto significa que incluso un pequeño incremento en los precios ejerce una enorme presión sobre la economía familiar.

La crisis del precio de los alimentos de 2008 elevó un 34 por ciento el precio del maíz amarillo, uno de los cultivos básicos en Guatemala (Oxfam Internacional, 2008). Oxfam calcula que la crisis de 2008 arrastró a la pobreza a 450.000 guatemaltecos más (Guimaraes, 2008). Dado que, incluso antes de la crisis, el 50 por ciento de los niños y niñas menores de cinco años estaban desnutridos en Guatemala - proporción que ascendía al 70 por ciento entre la población indígena (Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010) - se hace evidente que el hambre en Guatemala es endémica.

Teodoro Juracán, un representante de los productores y productoras a pequeña escala de la comunidad de San Luis Tolimán, en el suroeste de Guatemala, describe el impacto de la crisis del precio de los alimentos sobre su familia y su comunidad: “Lo que ganamos con la venta de nuestros productos apenas es suficiente para mantener a nuestras familias. Primero dejamos de comprar ropa nueva; después dejamos de comprar medicinas; y hacemos todo lo posible por guardar dinero para comprar comida. Algunas familias incluso tienen que decidir qué hijos pueden seguir yendo a la escuela, pues no pueden afrontar el coste de mantenerlos a todos estudiando. Los tiempos son duros para nosotros.” (Guimaraes, 2008).

En Guatemala, menos del 8 por ciento de los productores agrícolas posee casi el 80 por ciento de la tierra. Una élite minúscula que se beneficia de la venta de cultivos comerciales para la exportación y para el consumo local. A esta concentración se suman los años de falta de inversión en el sector de la agricultura a pequeña escala, el desmantelamiento a lo largo de los últimos años de muchas de las instituciones que se habían creado para apoyar el desarrollo agrícola y la reubicación forzosa de muchos guatemaltecos indígenas en tierras marginales e improductivas, que se ha dado históricamente y aún se sigue dando.

Mientras que las mejores tierras se reservan para plantaciones de caña de azúcar, café, banano, piña y – cada vez más – biocombustibles para la exportación, los agricultores y agricultoras guatemaltecos a pequeña escala siguen siendo altamente vulnerables a los impactos en su producción, como demuestra la pérdida de cosechas que en 2009 afectó a cientos de miles de agricultores y agricultoras.

El resultado es una reducción del crecimiento agrícola y una dependencia cada vez mayor de las importaciones de productos básicos desde EEUU. Según Aida Pesquera, la Directora Nacional de Oxfam en Guatemala, “El país produce cada año menos maíz y frijol. [El Gobierno] no está presionando por un gasto que beneficie específicamente a los pequeños agricultores y agricultoras. ... Necesitan invertir en la producción de alimentos;

si no, cuando se produzca una sequía o inundación, tendrá lugar una crisis dramática.” (Oxfam Internacional, 2010). El duro invierno de 2010 provocó pérdidas en 70.000 hectáreas de cultivo, lo que hizo que las reservas de alimentos en las comunidades se agotaran antes de lo habitual. Como consecuencia de esto y del alza en el precio de los alimentos, el gobierno declaró en abril de 2011 una alerta alimentaria: 5.000 niños sufren malnutrición aguda y otros 10.000 están en riesgo de sufrirla debido a la falta de los elementos nutritivos mínimos en su dieta. En total, más de 800.000 personas en Guatemala sufren malnutrición aguda (Procuraduría de Derechos Humanos, 2011).

Para los agricultores y agricultoras en situación de pobreza, la respuesta a la crisis agrícola es la migración temporal para buscar trabajo en las plantaciones de café y de azúcar. A veces, familias enteras migran en busca de trabajo, en ocasiones a países vecinos.

## **La respuesta política a la crisis alimentaria en Guatemala**

*El Relator Especial quedó impresionado con el nivel de compromiso y la variedad de esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno para mejorar la situación de seguridad alimentaria en el país. También es plenamente consciente de las difíciles circunstancias que atraviesa Guatemala y del papel de la ayuda internacional y la cooperación en este sentido. No obstante, le preocupa que se haya hecho muy poco por eliminar los obstáculos estructurales que impiden el cumplimiento del derecho a la alimentación, incluyendo a la población indígena, y por terminar con los altos niveles de malnutrición infantil que persisten en el país.*

Olivier de Schutter, Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, tras su misión en Guatemala en enero de 2010 (de Schutter, 2010).

El Gobierno actual asumió su mandato en 2008, coincidiendo con la crisis internacional por el precio de los alimentos. En respuesta a esta crisis, trató de reactivar una ley anterior que exigía a los propietarios de tierras que superasen un determinado tamaño asignar el 10 por ciento de la superficie de cultivo a granos básicos. Sólo tres días después de anunciar esta propuesta, el presidente tuvo que declarar públicamente que no la aplicaría, después de haber recibido fuertes críticas por parte de los grupos de presión del sector privado.

El Gobierno y los grupos de la sociedad civil se volcaron, pues en una nueva y prometedora Ley de Desarrollo Rural Integral, con el fin de promover la producción de alimentos y ofrecer a los pequeños productores mejores acuerdos en las cadenas de suministro. Pero las élites emplearon su acceso a los medios de comunicación y a los responsables de políticas para paralizar el proceso legislativo, y la propuesta de ley fue retirada.

A pesar de que Guatemala dispone de un marco legal e institucional bien establecido respecto a la protección del derecho a la alimentación, el enfoque ante la pobreza y el hambre en los planes de los gobiernos sucesivos ha sido normalmente a corto plazo y ha tenido un alcance limitado. Las políticas sobre alimentación han tenido una limitada cobertura, su desempeño ha sido fragmentado, su enfoque social y geográfico ha sido demasiado estrecho, no han tenido recursos suficientes y han resultado vulnerables a la corrupción y a los caprichos del cambio político.

## **Los intereses de las élites y la elaboración de políticas**

Las élites empresariales agrícolas y financieras han dictado el modelo de crecimiento rural, que suele excluir los intereses de los pequeños agricultores y agricultoras, las mujeres y las poblaciones indígenas. Se trata de un modelo de desarrollo basado en la exportación de materias primas sin procesar y en la concentración de la tierra, los recursos productivos y los beneficios en manos de unas cuantas empresas. Es una visión del desarrollo para Guatemala principalmente extractiva, que se basa en competir en los mercados internacionales con mano de obra barata, con el turismo y con la explotación de los recursos naturales a través del monocultivo y la minería.

Este modelo de crecimiento rural ha guiado las políticas y programas dirigidos por todos los gobiernos recientes. Ningún gobierno de Guatemala ha propuesto una agenda para combatir el hambre y apoyar la agricultura a pequeña escala que represente un verdadero cambio estratégico.

## MIRAR HACIA ADELANTE: ¿CUÁL ES EL SIGUIENTE PASO PARA LA JUSTICIA ALIMENTARIA EN GUATEMALA?

El Gobierno actual reconoce que la pobreza y el hambre en Guatemala son un problema estructural muy arraigado, pero solo ha avanzado de manera limitada hacia su eliminación.

Para priorizar políticas contra las causas estructurales de la pobreza en Guatemala sería necesario revisar los actuales patrones de enorme concentración de la propiedad de la tierra, así como una reforma fiscal que permita generar mayores ingresos al Estado. Medidas como éstas serían vistas por las élites terratenientes y empresariales como profundamente amenazadoras.

Por otro lado, para combatir las causas del hambre y las hambrunas en Guatemala se necesita avanzar hacia:

- Una gestión estratégica de los recursos que favorezca a las personas en situación de pobreza;
- Una mejor cooperación y coordinación entre las instituciones estatales;
- Mayores esfuerzos para la participación del público y de los consumidores; y
- Una mayor coordinación con los esfuerzos internacionales.

Las organizaciones de la sociedad civil actúan para promover una visión del desarrollo rural que dé prioridad a las poblaciones rurales e indígenas y que trate de abordar las causas estructurales del hambre. Una nueva iniciativa bajo el Gobierno actual, la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral, es el resultado de una presión mantenida por parte de la sociedad civil para actuar en estos asuntos.

La iniciativa propuesta refleja las demandas de las organizaciones rurales, indígenas y ambientales, y contiene políticas específicas para abordar las causas estructurales del hambre y las hambrunas. La iniciativa ha estado en discusión en el Congreso hasta 2010, pero los grupos de presión del sector privado han influido para bloquearla, y aún está pendiente en el Congreso un debate para su aprobación.

A pesar de los obstáculos, las organizaciones de la sociedad civil van a seguir con su campaña *Vamos al Grano*, en alianza con la campaña CRECE, con el fin de cambiar el marco político y avanzar hacia estrategias eficaces y sostenibles en la lucha contra el hambre y la pobreza en Guatemala.

### De un vistazo: la inseguridad alimentaria en Guatemala

Guatemaltecos/as empujados a la pobreza durante la crisis de precios de los alimentos de 2008: **450.000**

Guatemaltecos/as afectados por la emergencia alimentaria de 2009: **2,5 millones**

Guatemaltecos/as que sufren malnutrición aguda en 2011: **808.137<sup>1</sup>**

Número de niños/as guatemaltecos/as menores de 5 años que sufren malnutrición crónica: **49,3 por ciento**

Proporción de niños/as indígenas guatemaltecos que sufren malnutrición: **70 por ciento**

Tierra en propiedad de sólo el **8 por ciento** de los productores agrícolas: **80 por ciento**

Proporción de ingresos que las personas más pobres gastan en alimentos en Guatemala: **70 por ciento**

Fuente: *Oxfam Internacional 2010*

## NOTAS

1. Procuraduría de Derechos Humanos (2011) citado en [http://www.prensalibre.com/noticias/politica/alerta-emergencia-nutricional-recursos\\_0\\_464953719.html](http://www.prensalibre.com/noticias/politica/alerta-emergencia-nutricional-recursos_0_464953719.html) (consultado por última vez el 27 de mayo de 2011)

## REFERENCIAS

**De Schutter, O.** (2010) 'Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación: Misión a Guatemala', Nueva York: Consejo de Derechos Humanos.

**Guimaraes, R.** (2008) 'Food crisis means that times are hard in Guatemala', Oxford: Oxfam GB, <http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2008/10/24/food-crisis-means-that-times-are-hard-in-guatemala-renato-guimaraes/> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011).

**Oxfam Internacional** (2008) 'Double-Edged Prices. Lessons from the food price crisis: 10 actions developing countries should take', Informe de Oxfam, octubre de 2008, Oxford: Oxfam Internacional.

**Oxfam Internacional** (2010) 'Guatemala: hunger among poor farmers', <http://www.oxfam.org/en/development/guatemala/hunger-poor-farmers> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011).

**United Nations Human Rights Council** (2010) 'Preliminary Study of the Human Rights Council Advisory Committee on Discrimination in the Context of the Right to Food', p.12, 22 February 2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-32.pdf> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011).

© Oxfam Internacional. Junio 2011

Este informe ha sido escrito por Kate Kilpatrick. Oxfam agradece la colaboración de Raquel Checa y Aida Pesquera en su producción. Forma parte de una serie de informes de investigación escritos para contribuir al debate público sobre asuntos de políticas humanitarias y de desarrollo.

Esta publicación cuenta con copyright, pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que se le comunique todo uso de su obra con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para su uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, se debe solicitar permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: **[publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)**.

Para más información sobre los asuntos tratados en este informe, por favor dirigir un correo electrónico a **[advocacy@oxfam.org.uk](mailto:advocacy@oxfam.org.uk)**.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

**[www.oxfam.org/grow](http://www.oxfam.org/grow)**

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-84814-931-1 en junio de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam es una confederación internacional de quince organizaciones que trabajan juntas en 98 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)),  
Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au)),  
Oxfam-in-Belgium ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)),  
Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)),  
Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)),  
Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)),  
Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)),  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)),  
Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)),  
Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)),  
Oxfam México ([www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org)),  
Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)),  
Oxfam Novib ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)),  
Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca)),  
Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam que trabajan hacia su afiliación completa:

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Para más información, por favor escriba a cualquiera de las agencias o visite [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).  
Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

[www.oxfam.org/grow](http://www.oxfam.org/grow)

**CRÈCE**  
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA

 **Oxfam**