

Combatir el hambre en Guatemala

Un análisis de la eficacia de la ayuda española a los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria

Arantxa Guereña

Intermón Oxfam

Julio de 2010

El volumen de la ayuda española a Guatemala en los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria creció de forma considerable en 2008. Pero si este aumento de fondos no va acompañado de una mayor eficacia – mejorando la alineación con las prioridades nacionales, la armonización entre actores y la rendición de cuentas mutua - su impacto en la reducción del hambre y la pobreza rural será muy limitado. La cooperación debe responder a las necesidades de los más vulnerables: los campesinos sin tierra o en áreas marginales, las mujeres productoras y los grupos indígenas. Y no limitarse a los aspectos técnicos, sino abordar de una vez los cambios políticos tan necesarios para reducir la extrema inequidad que persiste en Guatemala y promover un desarrollo verdaderamente inclusivo.

Índice

Resumen	1
1 Introducción.....	4
2 Las causas del hambre en Guatemala	5
3 La cooperación española en Guatemala	13
4 ¿Responde a las necesidades?	19
4 ¿Una ayuda eficaz?	22
5 Conclusiones y recomendaciones.....	28
Anexo 1: Importaciones de cereales de desde EEUU.....	31
ANEXO 2: AOD por donantes	32
ANEXO 3: Entrevistas realizadas para el estudio	33
Referencias	34
Notas	35

Resumen

Guatemala, la quinta economía exportadora de café y azúcar del mundo, declaró en 2009 el estado de calamidad pública a causa del hambre que asolaba el país. Aunque una prolongada sequía agravó la situación, lo cierto es que Guatemala se encuentra sumida en un estado permanente de inseguridad alimentaria. Uno de cada dos menores de cinco años sufre desnutrición crónica, el índice más alto de América Latina y el cuarto a nivel mundial. La mayoría de estos niños y niñas son indígenas y habitan en zonas rurales, donde el salario mínimo no alcanza siquiera para cubrir la canasta básica de alimentos. Alimentos en su mayoría importados, pues el país sólo produce el 20% de lo que consume desde que a partir de los años 80 se abrieron las fronteras a la importación de cereales y se desmanteló la producción familiar de granos básicos.

Sin embargo, en 2005 Guatemala fue el primer país de América Latina en adoptar una política sobre seguridad alimentaria y una ley que reconoce el derecho a la alimentación. A pesar de este marco legal ejemplar, las instituciones que debería desarrollarlo carecen de recursos para ejercer su mandato. Y en lugar de fortalecerlas, tanto el gobierno guatemalteco como la mayoría de las agencias de cooperación se dedican a crear nuevas estructuras que asumen sus funciones.

Los programas asistenciales para paliar el hambre, dirigidos por la Oficina de la Primera Dama desde el Consejo de Cohesión Social, contaron en 2009 con el doble de presupuesto que el Ministerio de Agricultura, que se había recortado a la mitad. Mientras, en plena crisis alimentaria renunciaba a su cargo el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, denunciando que aunque había anticipado la situación de emergencia alimentaria en gran parte del país, fue incapaz de atenderla a tiempo por falta de recursos.

Guatemala es un país prioritario para la cooperación española, y el primer receptor de ayuda al desarrollo (AOD) en 2008, con 180 millones de euros. A su vez, España es el principal donante bilateral en el país, seguido por Estados Unidos. El apoyo a la gobernabilidad democrática y los servicios esenciales han sido tradicionalmente los sectores más atendidos, aunque tras la crisis de precios de los alimentos en 2007 y 2008 se intensificó la ayuda hacia los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria. Juntos, estos tres representaron 11,3 millones de euros en 2008, un 6,3% de la AOD total neta.

La ayuda a estos sectores se canalizó mayoritariamente de forma bilateral (8,8 millones de euros en 2008) y el resto fueron aportaciones a la Comisión Europea. La AECID fue el actor principal, seguida por las comunidades autónomas y las entidades locales. El 80% de la cooperación en 2008 se dio a través de programas y proyectos, y el 20% restante como aportaciones a cestas de donantes (la ventana del Fondo ODM-PNUD para Infancia, seguridad alimentaria y nutrición) y a la FAO.

Las prioridades sectoriales y geográficas se acuerdan en la Comisión Mixta, donde ambos gobiernos definen conjuntamente las intervenciones. Pero sólo se producirá una verdadera apropiación nacional cuando en ese diálogo participen todos los agentes sociales, incluyendo a representantes de los grupos más vulnerables afectados por la inseguridad alimentaria: las mujeres productoras, las comunidades campesinas y las poblaciones indígenas.

En cuanto a la armonización con el resto de donantes, la cooperación española se enfrenta a obstáculos como la escasa voluntad real de compartir diagnósticos y estrategias o de emplear mecanismos de financiación compartida. Las mesas sectoriales de coordinación promovidas por el Gobierno son muy recientes y aún no han mostrado avances. Está resultando más eficaz la coordinación entre los donantes en el nivel local, que podría ser una forma de ir avanzando hacia una mayor armonización en el nivel nacional.

También la coordinación entre actores de la misma cooperación española se vuelve un desafío, cuando sólo en 2008 había en marcha en el país 38 proyectos de cooperación en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria, por un desembolso total de 4,3 millones de euros, provenientes sobre todo de fondos de la cooperación descentralizada.

La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) se concentró en el apoyo al Ministerio de Agricultura y en el fortalecimiento de los gobiernos locales para poner en marcha estrategias de desarrollo local y promover el tejido económico, con la cuenca hídrica como el área de intervención. Este ámbito del desarrollo con enfoque territorial es el elemento diferencial de la cooperación española en el país y en toda la región centroamericana, donde cuenta con amplia experiencia en programas de fortalecimiento municipal.

Sin embargo, aunque los gobiernos locales juegan un papel fundamental en el desarrollo rural, también es clave impulsar la reforma de las políticas públicas nacionales, pues es la forma de abordar las causas estructurales del hambre y la pobreza rural, como son:

- la extrema inequidad en la distribución de la tierra, con casi el 80% del suelo cultivable en manos del 8% de los productores;
- el desmantelamiento de los programas estatales de apoyo a la agricultura familiar, que ha dejado al 97% de los productores y productoras sin acceso a ningún tipo de asistencia técnica;
- la deficitaria infraestructura rural productiva, de transporte y de comunicaciones;
- la dependencia de las importaciones de alimentos, con alta vulnerabilidad frente a las oscilaciones del precio internacional;
- un salario mínimo que no cubre el coste de la canasta básica de alimentos;
- el déficit de servicios sociales que brinden protección a los colectivos más vulnerables.

Algunas de estas cuestiones se abordan en la Política de Desarrollo Rural Integral de Guatemala (un compromiso pendiente desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996) que finalmente fue firmada por el Ejecutivo a mediados de 2009. Pero falta dotar esta política de contenido presupuestario y adoptar la Ley de Desarrollo Rural Integral (iniciativa 40-84). España y el resto de donantes interesados en promover el desarrollo rural tienen un papel que jugar en la promoción del diálogo en torno a esta política y ley, entre actores que han estado históricamente enfrentados. Y no sólo eso, sino que también podrían contribuir a su puesta en marcha apoyando financieramente el fortalecimiento de las instituciones involucradas.

Una ayuda internacional fragmentada y que no se ajusta a los principios de eficacia de la ayuda difícilmente abordará de forma adecuada las causas estructurales que perpetúan las desigualdades y profundizan el hambre y la pobreza en Guatemala. Es hora de cambiar la forma de actuar, acompañando los procesos nacionales de forma armonizada, en lugar de continuar con la lógica de proyectos dispersos. Apoyar la puesta en práctica de planes y políticas públicas nacionales, como la necesaria Política de Desarrollo Rural Integral podría lograr un mayor impacto en el largo plazo.

El análisis de la calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo en los sectores de desarrollo agrícola y rural y seguridad alimentaria ha permitido extraer las siguientes recomendaciones para la cooperación española:

1. Orientar la cooperación principalmente hacia los colectivos más vulnerables (mujeres, campesinos sin tierra y grupos indígenas) no sólo a través de programas asistenciales sino también mediante el impulso a actividades productivas.
2. Incorporar en el debate sobre la estrategia de cooperación a todos los agentes sociales y no solamente a los institucionales, incluyendo a representantes de los grupos más vulnerables.
3. Promover el diálogo de políticas públicas que contribuyan a la reducción del hambre y la pobreza rural, abordando las causas estructurales como los bajos salarios, la inequidad en el acceso a la tierra, la debilidad institucional y la dependencia de las importaciones, y teniendo en cuenta las propuestas de la sociedad civil.
4. Enmarcar todas las intervenciones en materia de desarrollo rural dentro de las orientaciones y principios rectores de la Política de Desarrollo Rural Integral.
5. Apoyar el diálogo y las acciones que la sociedad civil están llevando a cabo en torno a la aprobación y aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Integral.
6. Contribuir a impulsar los procesos nacionales en marcha, como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Política de Desarrollo Rural Integral, favoreciendo la alineación de la ayuda con estos procesos y la armonización entre los donantes.
7. Adoptar un marco de rendición de cuentas que permita conocer en qué medida la cooperación española contribuye a reducir los índices de desnutrición y pobreza rural, mediante el uso de indicadores coherentes con las estrategias nacionales y que tengan en cuenta las diferencias de género.
8. Incrementar los fondos para la adaptación de la agricultura familiar al cambio climático, con recursos diferenciados y adicionales a los compromisos existentes de AOD.
9. Asegurar la coherencia entre la política de desarrollo y el resto de políticas (energética, agrícola y comercial) con impacto en el sector agrícola y la seguridad alimentaria. En este sentido debe defenderse una inmediata eliminación de los subsidios distorsionantes en origen y debe preverse la evaluación del impacto en desarrollo de los Acuerdos de Asociación UE-Centroamérica firmados el pasado 19 de mayo, y establecer mecanismos de compensación y revisión de los mismos.

1 Introducción

El Relator Especial quedó impresionado por el grado de compromiso y la diversidad de los esfuerzos del Gobierno de Guatemala para mejorar la situación de la seguridad alimentaria en el país. Asimismo, es plenamente consciente de las difíciles circunstancias que afronta el país y del papel de la asistencia y la cooperación internacionales en este sentido. No obstante, le preocupa que se haya hecho demasiado poco para eliminar los obstáculos estructurales que se interponen al pleno ejercicio del derecho a la alimentación, en particular en el caso de los pueblos indígenas, y para poner fin a los muy elevados niveles de malnutrición infantil que se mantienen en el país.

Olivier de Schutter, Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, informe de misión a Guatemala, enero 2010.

En septiembre de 2009 el presidente de Guatemala declaraba el estado de calamidad pública en todo el país a causa de la crisis alimentaria. Hacía un llamamiento a la comunidad internacional solicitando 805 millones de quetzales (105 millones de dólares) para atender a 350.000 familias en los 15 departamentos más afectados. Desde entonces, se han invertido 17,5 millones de dólares en ayuda humanitaria y se ha ampliado por cuarta vez el estado de calamidad pública, que aún sigue vigente al momento de redactar este informe.¹

El llamado “corredor seco”, en la zona fronteriza con Honduras y El Salvador, fue la zona más afectada por una sequía que arrasó el 90% de los cultivos de maíz y frijol, afectando a dos millones y medio de personas y causando la muerte de al menos 17 niños y niñas por desnutrición severa.²

Desgraciadamente no se trata de una situación nueva, aunque es ahora cuando ha saltado a los titulares. La crisis actual es la expresión de una inseguridad alimentaria crónica, en un país donde uno de cada dos niños está desnutrido.³

Ya en el año 2005 el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, realizó una visita a Guatemala a raíz del preocupante incremento de la desnutrición severa en el país, especialmente la tasa de malnutrición crónica infantil entre la población indígena.⁴ En su informe, Ziegler alertaba sobre la concentración extrema de la riqueza y la tierra, la discriminación racial y el posible aumento de la pobreza y el hambre entre los más vulnerables tras la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA). Y recomendaba impulsar una estrategia integral de desarrollo, mediante la reforma agraria y el fomento de la inversión en la agricultura a pequeña escala.

Sin embargo desde entonces los avances han sido muy escasos y la situación crítica continúa. Por segundo año consecutivo, el periodo de escasez de alimentos ha comenzado en febrero, tres meses antes de lo habitual. Y se prevé que el fenómeno de El Niño retrase la temporada de lluvias, lo que agravaría la falta de alimentos.

En este contexto, la cooperación internacional puede jugar un papel clave apoyando los esfuerzos nacionales para combatir la desnutrición. Este informe analiza en qué medida la cooperación española responde a las necesidades y se ajusta a los principios de eficacia de la ayuda. Para comprender el contexto, la primera sección del informe presenta las causas estructurales de la inseguridad alimentaria en el país y el marco legal e institucional en relación con el derecho a

la alimentación. A continuación, se describe y analiza la cooperación española en cuanto a su volumen, pertinencia y coherencia con los principios de eficacia de la ayuda. Y finalmente se ofrecen recomendaciones con el objetivo de contribuir a avanzar hacia una cooperación más eficaz en la lucha contra el hambre. Sin ser una evaluación exhaustiva, el objetivo de este estudio es complementar el análisis cuantitativo de la cooperación española en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria⁵ a nivel mundial, presentado en un informe anterior,⁶ con un acercamiento más cualitativo, que estudia el caso del primer país receptor de la AOD española.

2 Las causas del hambre en Guatemala

En un país con suficientes recursos naturales para alimentar a toda su población - como lo demuestra el hecho de ser el quinto país exportador de café y azúcar del mundo - cuesta comprender cómo es posible que el 49 % de los menores de 5 años sufra desnutrición crónica, es decir, más de un millón de niños y niñas.⁷ Esta tasa es la más alta de toda América Latina y la cuarta a nivel mundial, sólo superada por Burundi, Tanzania y Zambia. Y entre la población indígena la tasa de desnutrición crónica infantil se dispara hasta un 70%.⁸

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 2,1 de sus 13,7 millones de habitantes padecen hambre en Guatemala.⁹ Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, lo cifran en más de tres millones de personas, prácticamente el doble que en 1991.¹⁰ El hambre se concentra sobre todo en la población indígena y rural. Mientras que la desnutrición se ha logrado reducir en las áreas urbanas, entre las poblaciones indígenas se duplican los niveles de desnutrición crónica y desnutrición aguda en relación a los promedios nacionales. Departamentos como Huehuetenango y Quiché han mantenido niveles de desnutrición en niños menores de cinco años cercanos al 70%.¹¹

En lugar de reducir la proporción de personas desnutridas, como propone el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, el hambre ha ido aumentando en Guatemala, desde un 14% en 1990 hasta el 16% en los datos más recientes (2004-2006). La proporción actual probablemente es significativamente mayor, a consecuencia de la subida del precio de los alimentos en 2007/08 y del impacto de la crisis económica.

Cuadro 1. Desnutrición en Guatemala y en otros países en desarrollo

	1990-1992	1995-1997	2000-2002	2004-2006
Población desnutrida (%)				
Guatemala	14	17	17	16
América Latina y Caribe	12	11	9	8
Países en desarrollo	20	18	17	16
Número de personas desnutridas (millones)				
Guatemala	1,3	1,7	2,0	2,1

Fuente: FAO Food Security Statistics

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano, Guatemala ocupa la posición 122 (de 182) y pertenece al grupo de países de renta media, con un ingreso *per cápita* de más de 4.500 dólares, aunque la riqueza está muy desigualmente repartida como muestra un coeficiente de desigualdad de Gini de 0,54, el segundo más alto de América Latina.¹² Las crisis económica y de los alimentos han revertido los avances en desarrollo que se habían logrado en años recientes, empujando a la pobreza a más de un millón y medio de personas adicionales.¹³ Actualmente, el 50,9 % de sus 13,7 millones de habitantes - una de cada dos personas - vive bajo el umbral de la pobreza. Y el 15,2 % en la extrema pobreza. Sin embargo, entre la población indígena (que representa el 61% del total) la tasa de pobreza es del 74,8%.¹⁴

A pesar de ser un país mayoritariamente rural, donde el 53% de la población vive fuera de las áreas urbanas,¹⁵ la agricultura ha perdido progresivamente importancia económica. En los años 70 y 80 representaba entre el 26 y el 28% del producto interno bruto (PIB), frente a sólo un 11% en 2008.¹⁶ No obstante, la agricultura es la principal fuente de empleo, por encima del comercio y de la industria, pues los trabajadores agrícolas son cerca del 33% de la población ocupada.¹⁷

La falta de ingresos

El hambre es en primera instancia un problema de falta de ingresos, pues la comida nunca escasea en Guatemala para quien puede pagarla. El problema es que la mayoría de las personas sobreviven con menos del salario mínimo legal, que en 2008 era inferior a 1.500 quetzales (140 euros). Ese mismo año, la canasta básica de alimentos costaba unos 1.900 quetzales (178 euros). Es decir, el salario mínimo está 400 quetzales por debajo de lo que se necesita para subsistir, y mucho más alejado aún de la canasta básica vital,¹⁸ calculada en unos 3.400 quetzales (318 euros). La mayoría de los trabajadores agrícolas no llegan siquiera a percibir este salario mínimo. Y el aumento del precio de los alimentos desde 2007 ha agravado la situación para la mayoría de los hogares, que destinan en promedio el 66% de sus ingresos a alimentarse.¹⁹

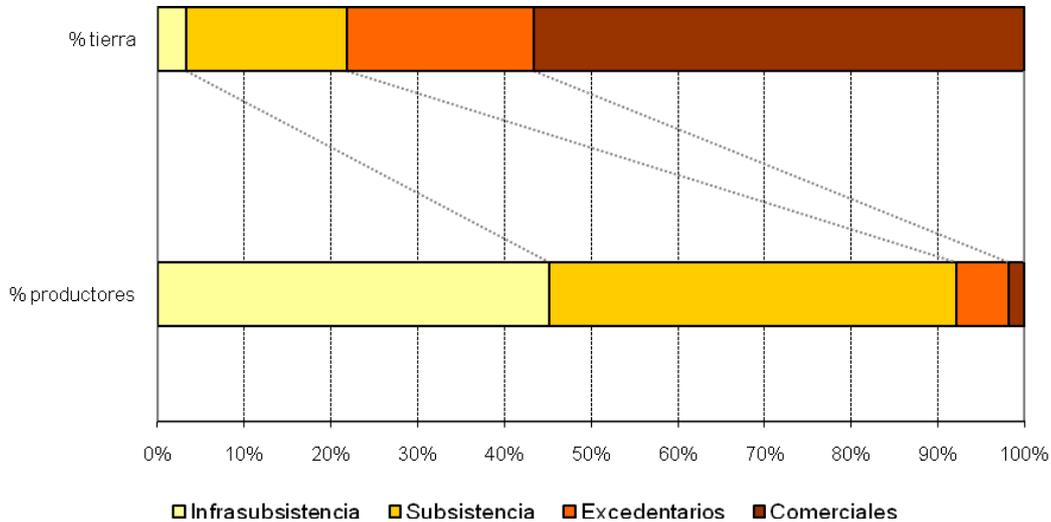
Un reparto desigual de la tierra

La quinta economía exportadora de café y azúcar es el segundo país del mundo (después de Brasil) con mayor desigualdad de acceso a la tierra, con un índice de Gini de inequidad en la tenencia de la tierra de 0,84.²⁰ De los más de 800.000 propietarios agrícolas, un 45% son productores de infrasubsistencia (con menos de 0,7 hectáreas), otro 46% está en condiciones de subsistencia (entre 0,7 y 7 hectáreas), sólo el 6% entran en la categoría de excedentarios (entre 7 y 45 hectáreas) y el 2% restante se dedica a la agricultura comercial (más de 45 hectáreas). Dicho de otra forma, el 8% de los agricultores comerciales concentran casi el 80% de la superficie cultivable, mientras que el 92% de los productores de subsistencia e infrasubsistencia sólo utilizan el 22% de la tierra.²¹

La expansión de los monocultivos para la exportación (principalmente de banano, caña de azúcar y palma africana), la explotación minera, las centrales hidroeléctricas y la industria del cemento están expulsando a la población rural de las tierras de las que dependen para su subsistencia. Esto afecta sobre todo a la población indígena, pues a menudo sus sistemas tradicionales de propiedad no

están protegidos legalmente, a pesar de que el país ha ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas.²²

Gráfico 1. Distribución de la tierra de cultivo en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario de 2003

Como reacción a la escasez de tierras, se dan abundantes casos de ocupación de fincas. Ya en 2005 el Relator Especial de Naciones Unidas por el Derecho a la Alimentación expresó su preocupación por el uso desproporcionado de la fuerza para reprimir estas ocupaciones, las ejecuciones extrajudiciales así como la quema de viviendas y cultivos.²³ Sólo entre enero y septiembre de 2009 se registraron 62 desalojos violentos.²⁴

Tras su visita en septiembre de 2009 el actual Relator Especial, Olivier de Schutter, recomienda al Gobierno de Guatemala abstenerse de realizar desalojos forzosos, eliminar de inmediato la disposición de la Ley del registro de información catastral de 2005 que permite a los propietarios de tierras ampliar la superficie consignada en su título de propiedad en un 20%, así como aplicar íntegramente y financiar de manera suficiente la Política de Desarrollo Rural Integral, en particular en lo relativo a la redistribución de tierras.²⁵

Precisamente con el fin de facilitar el acceso a la tierra, se creó el Fondo de Tierras (FONTIERRA) y se pusieron en marcha el Programa de Arrendamiento de Tierras y créditos para la compra de fincas. Pero este fondo ha sido criticado por no responder suficientemente a las necesidades de la población campesina, por haber sobrevalorado algunas fincas y por seleccionar suelos improductivos. Además en 2009 finalizó el período de financiación estatal.²⁶

La apertura comercial y la dependencia de las importaciones

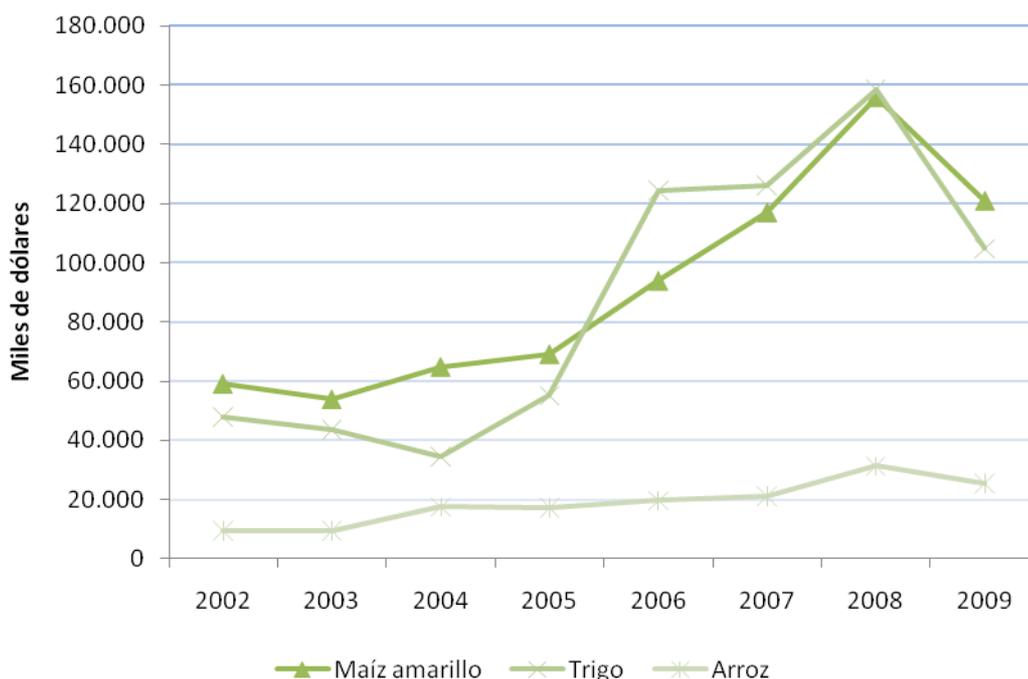
En la década de los 80 las instituciones financieras internacionales y más tarde la Organización Mundial del Comercio impusieron a Guatemala la reducción de aranceles a las importaciones de granos básicos. Al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA) en 2006 se eliminaron completamente los aranceles a los cereales procedentes de EEUU, con excepción del maíz blanco. Como consecuencia, las importaciones aumentaron en un 127%,²⁷ mientras se reducía la producción nacional, y en 2008 Guatemala llegó a

importar cereales de EEUU por un valor de más de 300 millones de dólares.²⁸ La tendencia creciente en las importaciones de maíz y de trigo desde 2004 se ha visto revertida en 2009, probablemente por la actual coyuntura de crisis económica y porque al venir expresadas en valor (y no en cantidad) puede también asociarse a la caída del precio internacional entre 2008 y 2009.

En un país con altísima concentración de la tierra y un apoyo público principalmente orientado al sector agroexportador, la liberalización comercial de la agricultura sólo ha beneficiado a una élite privilegiada que ha expandido los monocultivos de banano, caña de azúcar y palma africana. Sin adoptar medidas para proteger o incentivar la producción nacional de granos básicos, los pequeños productores fueron forzados a competir con agricultores estadounidenses altamente subsidiados. Sólo en 2008 los productores estadounidenses de maíz, trigo y arroz recibieron 1.240 millones de dólares en forma de transferencias directas.²⁹

Mientras, la producción nacional de alimentos ha caído a los niveles más bajos en décadas, aumentando la dependencia de las importaciones, cuyo contingente libre de arancel se concentra en unas pocas empresas.³⁰ Esto ha hecho al país altamente vulnerable a la volatilidad de los precios en el mercado internacional.

Gráfico 2. Exportaciones de cereales desde EEUU a Guatemala entre 2002 y 2009 (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Office of Trade and Industry Information, Manufacturing and Services, International Trade Administration, U.S. Department of Commerce. TradeStats Express. <http://tse.export.gov/>

La apertura comercial se anunció con la promesa de que traería ventajas al consumidor, al poder acceder a alimentos más baratos. Pero la subida de los precios internacionales en 2008 provocó todo lo contrario, especialmente en el caso del maíz, trigo y arroz.³¹ Durante los tres años de vigencia del DR-CAFTA, los productos derivados del trigo y del maíz, además del pollo, se han encarecido continuamente. Entre 2006 y 2009, la libra de pan de trigo pasó de 4,17 a 7,22 quetzales. Y dado que la mayoría de las familias rurales son consumidoras netas

de alimentos, la escalada de precios en 2007 y 2008 exacerbó la desnutrición también en las áreas rurales.³²

Cuadro 2. Producción nacional e importación de cereales en Guatemala

	1985 ^a		2007	
	Nacional (%)	Importado (%)	Nacional (%)	Importado (%)
Arroz	98	2	15	85
Trigo	39	61	0	100
Maíz amarillo	--	--	28	72
Maíz blanco	100 ^b	0	97	3

^a Año en que comenzó la liberalización comercial unilateral.

^b Dato correspondiente a 1995. El maíz blanco no se liberalizó ni en el marco de la OMC ni con el DR-CAFTA
Fuente: *Informe alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2009)*

A pesar de esto, tras cuatro años desde la entrada en vigor del DR-CAFTA no existe aún ningún análisis oficial sobre el impacto del mismo en la seguridad alimentaria nacional. El pasado 19 de mayo se suscribió un acuerdo de asociación con la Unión Europea, sobre el que tampoco se ha realizado un estudio de sus impactos potenciales sobre la población más vulnerable.³³ Estos acuerdos comerciales, cuando exigen altos niveles de apertura a las importaciones en cortos plazos de tiempo, ponen en peligro sectores agrícolas clave, así como la posibilidad de crear empleo en industrias nacientes. Especialmente, si no se acompañan de apoyo financiero para hacer frente a los costes de adaptación y compensar las pérdidas arancelarias. En este caso concreto, la apertura a los productos industriales de la UE será del 69% e inmediato, y alcanzarán un 95% en sólo 10 años.

Instituciones débiles en un marco ejemplar

Toda persona tiene derecho 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

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala. Art. 1

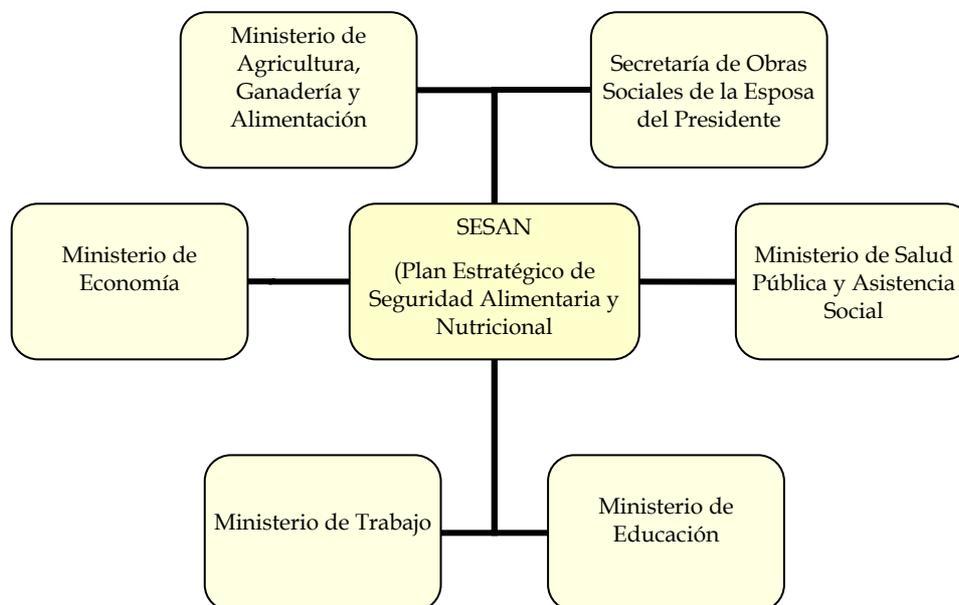
Guatemala dispone de uno de los marcos institucionales más avanzados en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional. En 1988 el Estado guatemalteco reconoció formalmente el derecho a la alimentación, al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y asumió la obligación legal de respetarlo y protegerlo. Esto significa que toda discriminación en el acceso a alimentos o a los medios para conseguirlos podría dar lugar a una acción ante la justicia (nacional o internacionalmente). Por otro lado, la Constitución Guatemalteca de 1986 protege los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna, y reconoce la prevalencia del marco jurídico internacional en materia de derechos humanos. Sin embargo, la protección jurídica es insuficiente y ni la Corte Constitucional ni los tribunales ordinarios han protegido hasta la fecha este derecho contra violaciones.³⁴

En 2005 Guatemala fue el primer país de América Latina en adoptar una ley Marco sobre el derecho a la alimentación: la Ley del Sistema Nacional de

Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y desarrollar una política nacional sobre seguridad alimentaria. El SINASAN se compone de representantes del gobierno y de la sociedad civil, y lo integran cuatro órganos:³⁵

1. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) es el nivel de decisión política, lo componen todos los ministerios relacionados y tiene el mandato de promover programas de seguridad alimentaria y nutricional.
2. La Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) se encarga de coordinar todos los programas para hacer operativo el Plan Estratégico de seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo los que financia la cooperación internacional.
3. La Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) incluye representantes de los sectores campesino, indígena, empresarial, eclesiástico, universidades, sindicatos, ONG, organizaciones de mujeres y colegios profesionales. Sin embargo, sus propuestas no han sido muy tenidas en cuenta por el CONASAN, como la de crear un Plan de contingencia y emergencia alimentarias.³⁶
4. El Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA), donde se integran las instituciones gubernamentales que no pertenecen al CONASAN y las agencias de cooperación internacional. Sin embargo, aún no se ha conformado oficialmente.³⁷

Gráfico 3. Instituciones que participan en la ejecución del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Elaboración propia

En 2008 se formuló el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN 2009-2012). Orientado hacia las necesidades de los más vulnerables en zonas prioritarias, establece compromisos vinculantes para todos los miembros del CONASAN y cuenta con un presupuesto detallado, a partir de recursos de todos los ministerios implicados. Por otro lado, la ley también asigna un 0,5% de la recaudación del IVA a programas de seguridad alimentaria y nutricional.

Tanto el marco institucional como el marco legal han sido reconocidos como grandes avances hacia el cumplimiento del derecho a la alimentación.³⁸ Sin embargo, tras cinco años desde su creación persisten las debilidades institucionales que han impedido su consolidación y que se pueda llevar a cabo el Plan Nacional. Tanto el CONASAN como la SESAN carecen de suficientes recursos y peso político para impulsarlo.³⁹

En lugar de fortalecer y dotar de recursos a las instituciones que ya existen, la creación de nuevos programas fuera del marco institucional ha provocado problemas de descoordinación y duplicación de esfuerzos, con el riesgo de debilitar aún más las instituciones. Concretamente el Consejo de Cohesión Social, encabezado por la Oficina de la Primera Dama, coordina desde 2009 una serie de programas para combatir el hambre entre las poblaciones más vulnerables. Uno de los más importantes es “Mi familia progresa”, un programa de transferencias condicionadas que opera en 136 municipios.⁴⁰

El Consejo de Cohesión Social comenzó con un modesto presupuesto, pero finalizó 2009 con 1.500 millones de quetzales (casi 140 millones de euros), casi el doble que el Ministerio de Agricultura. Y en el proyecto de presupuesto de 2010 se le asignan 2.000 millones de quetzales (185 millones de euros).⁴¹ Estos programas presidenciales, no inscritos dentro de ninguna estrategia de carácter integral, han sido criticados por las organizaciones de la sociedad civil como una forma de populismo dirigida más a mantener las cuotas de poder que a atender las causas estructurales del hambre y la pobreza.⁴²

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), por su parte, dispone de un presupuesto para 2010 de 870 millones de quetzales (unos 80 millones de euros).⁴³ Hasta 1997 contaba con 16.000 funcionarios, pero se ha ido desmantelando progresivamente. El Programa de Granos Básicos, por ejemplo, se creó en 2002 con un presupuesto anual de 30 millones de quetzales (2,8 millones de euros), pero actualmente se ha reducido a 4 millones de quetzales (375.000 euros) y apenas dispone de 32 funcionarios.⁴⁴ Como resultado, el 97% de los productores y productoras no reciben ningún tipo de asistencia técnica por parte de las instituciones del Estado⁴⁵ y la productividad permanece estancada: en el caso del maíz, es la misma que hace treinta años.⁴⁶

En cuanto a los programas sociales, los donantes y las entidades financieras internacionales juegan un importante papel en su financiación, debido a la escasa dotación presupuestaria que reciben del Gobierno y a la oposición mayoritaria de los partidos políticos a que se incremente la presión fiscal. En 2009, la recaudación de impuestos supuso sólo el 9,9 % del PIB. Una cifra muy por debajo del 12,5 % fijado como meta en los Acuerdos de Paz de 1996, y uno de los niveles más bajos de tributación de América Latina (Brasil tiene un 16,4%, Costa Rica un 15,8% y Honduras un 15,8%)⁴⁷.

El Desarrollo Rural: tarea pendiente

Uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz firmados en 1996 tras el largo conflicto armado fue contar con una Política de Desarrollo Rural. Ésta no fue acordada hasta 2009, y aún no dispone de un presupuesto asignado.⁴⁸ No obstante, supone un avance importante al promover el cultivo de alimentos básicos y la reorganización de la cadena de valor, lo cual contribuirá a mejorar los ingresos de los campesinos y asegurar el acceso a alimentos a toda la población. Pero urge que se apruebe la Iniciativa de Ley 40-84 derivada de esta política,

resultado del diálogo entre la sociedad civil y el Gobierno, así como dotarla de recursos presupuestarios que permitan llevarla a la práctica. Una parte de estos recursos podría provenir de la cooperación internacional. En 2009 más del 13% del presupuesto nacional de Guatemala lo aportaron la ayuda al desarrollo y el crédito,⁴⁹ y en 2010 será un 30%.⁵⁰

Un largo camino de diálogo hacia el Desarrollo Rural Integral: la Iniciativa de Ley 40-84

Tras nueve años de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y tres gobiernos sucesivos, en mayo de 2009 se logró acordar la Política de Estado sobre Desarrollo Rural Integral (DRI). Sin embargo, para su aplicación ésta se debe traducir en un plan nacional y en planes operativos anuales, que dispongan de los recursos presupuestarios necesarios.

Esto impulsó a una plataforma de organizaciones de la sociedad civil (campesinas, indígenas y ambientalistas) a presentar una Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural (No. 40-84). A pesar de que ya obtuvo un dictamen favorable de la Comisión de Agricultura del Congreso, la aprobación de esta iniciativa se está dilatando, y el Gobierno ha propuesto en el mes de abril la creación de varias mesas de trabajo para su análisis y discusión.

Esta ley basa sus motivos en la pobreza rural, la desnutrición, el incumplimiento de los derechos laborales en el sector rural, el injusto reparto de la tierra y el impulso a los monocultivos, entre otros. Define un concepto integral del desarrollo rural como el “avance progresivo hacia una vida digna y justa (...) como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y en los beneficios de los progresos socioeconómicos, en el contexto de su identidad de género y cultural”.

Define un sujeto preciso de la Ley: la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad las comunidades indígenas y campesinas sin tierra o con insuficiente tierra productiva, la mujer campesina e indígena, los trabajadores agrícolas y los pequeños productores. Propone la cuenca hídrica como unidad territorial básica y establece un claro papel del Estado, en su obligación de garantizar el derecho al desarrollo rural, y como promotor, rector y tutelar en la aplicación de la Ley.

Desarrolla una serie de principios rectores: la persona en el centro del desarrollo rural, la integralidad, la sostenibilidad, la equidad y justicia social, la libertad de organización, la multiculturalidad, la soberanía alimentaria y la precaución en la importación y uso de semillas genéticamente modificadas. E incluye orientaciones para las diferentes políticas relacionadas: agraria, económica, social, laboral y cultural, entre otras.

Propone la creación del Sistema Nacional de DRI como un conjunto de entidades, principios, normas y programas. Y plantea la creación de un Ministerio de Desarrollo Rural Integral como ente responsable de la coordinación y ejecución de la Política y el Plan Nacional de DRI, llevando a cabo programas de gestión de recursos naturales, desarrollo productivo, acceso a la tierra, servicios financieros rurales, investigación, apoyo a sectores productivos y seguridad alimentaria.

3 La cooperación española en Guatemala

3.1 España en el conjunto de donantes

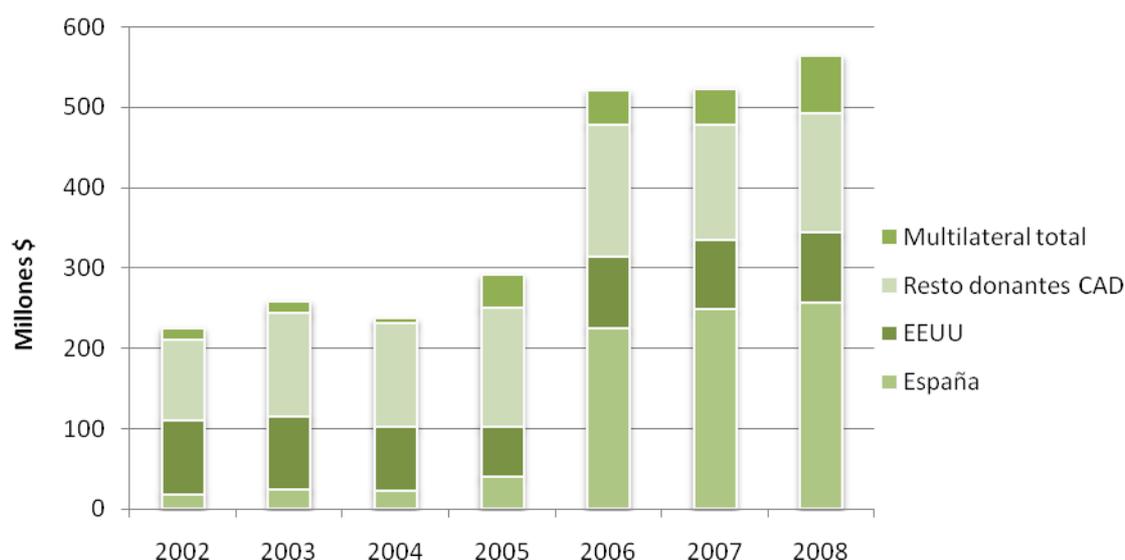
España es el principal donante bilateral en Guatemala desde 2006, año desde el que comenzó a condonarle la deuda externa. A partir de entonces, la AOD española representa casi la mitad de la AOD total que recibe el país, incluyendo los donantes multilaterales.

Cuadro 3. AOD a Guatemala (millones de dólares corrientes) entre 2002 y 2008

Donante	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
España	17,5	24,3	22,4	39,1	224,4	247,7	255,7
Estados Unidos	92,8	89,8	80,1	63,0	88,8	86,4	88,2
Resto de donantes CAD	100,2	129,5	128,8	147,8	164,9	143,7	148,2
Multilateral	14,4	14,5	5,2	41,1	41,9	44,8	71,4
Total	224,9	258,1	236,5	291,1	520,0	522,6	563,5

Fuente: Elaboración propia con datos del CRS/CAD de la OCDE

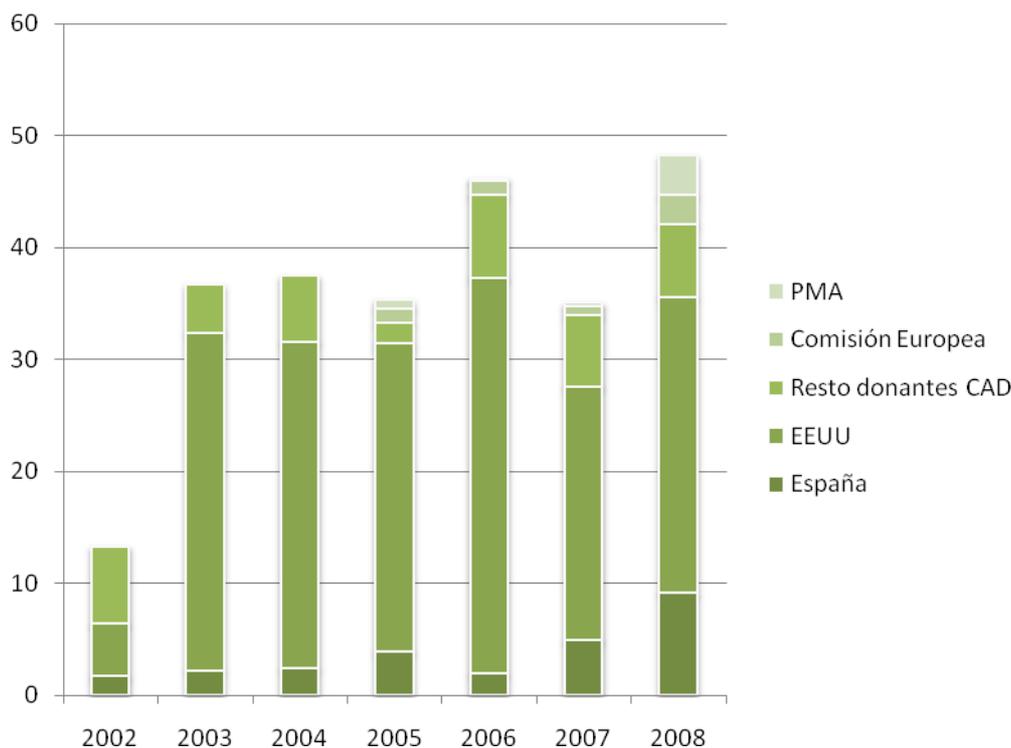
Gráfico 4. AOD a Guatemala (millones de dólares corrientes) entre 2002 y 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del CRS/CAD de la OCDE

Si se analiza la AOD sectorialmente, desde 2005 España ocupa el primer lugar en cooperación al desarrollo agrícola. De los 15,7 millones de dólares que los donantes en su conjunto destinaron a este sector en 2008, España aportó 5,4 millones (un 34% del total), seguida por EEUU con 2,6 millones (un 16,5%).⁵¹ En cuanto a la seguridad alimentaria, sin embargo, EEUU ha sido siempre el principal donante, con 23,9 millones de dólares en 2008 frente a 3,7 millones aportados por España, en un total de 31,2 millones de dólares destinados a este sector en 2008.⁵² En el Anexo 2 se presentan los datos detallados para España, EEUU y el resto de donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo en el período comprendido entre 2002 y 2008. No ha sido posible comparar la AOD para desarrollo rural, pues este dato no se registra separadamente en la base de datos del CAD/OCDE, sino que está dentro de la línea de cooperación multisectorial.⁵³

Gráfico 5. AOD a Guatemala para el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria (millones de dólares corrientes) entre 2002 y 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del CRS/CAD de la OCDE

3.2 AOD española para la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria

En el año 2008 Guatemala fue el primer país receptor de la AOD española, gracias al volumen de cancelación de la deuda externa, que fue de más de 124 millones de euros (un 70% del total de AOD española en Guatemala). Se trata de un país prioritario, perteneciente al Grupo A de asociación amplia, lo que según el Plan Director se debe traducir en una especial concentración de recursos y una asociación basada en el diálogo de políticas y el alineamiento con los planes nacionales.⁵⁴

La última Comisión Mixta hispano-guatemalteca se firmó en abril del 2009 y abarca el período 2009-2012, estableciendo como prioridades (1) la gobernabilidad democrática, (2) el desarrollo rural y la lucha contra el hambre, (3) los sectores sociales básicos y (4) la igualdad de género.

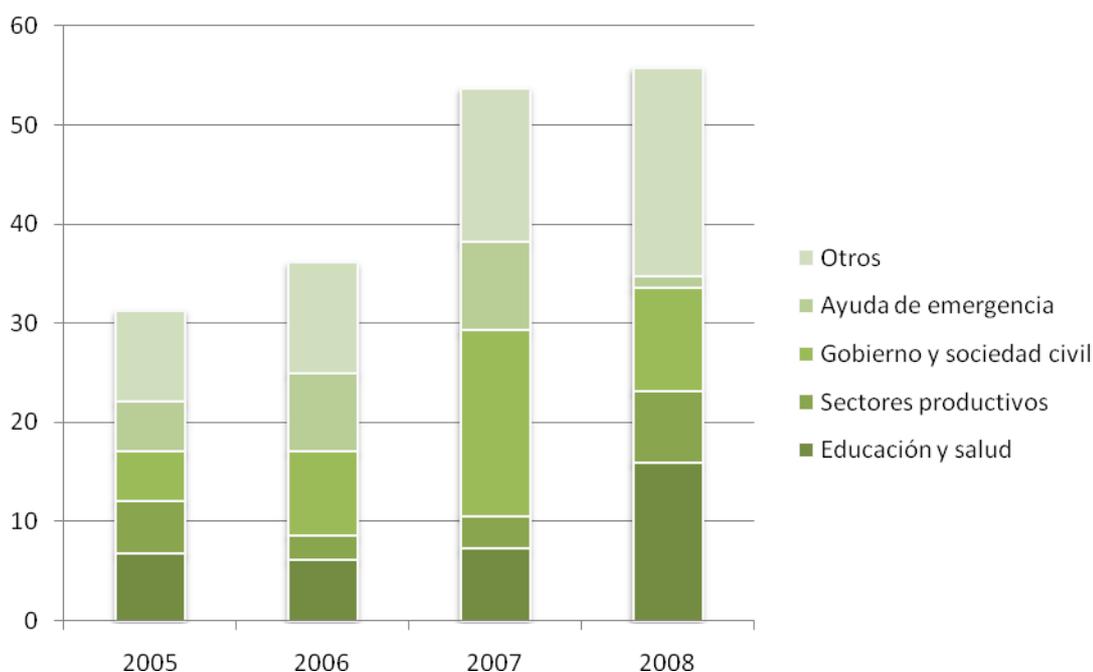
Hasta el año 2008 el sector más importante era el apoyo a la gobernabilidad, pero a partir de entonces lo es el sector de educación. Los sectores productivos han adquirido mayor importancia tras la crisis mundial de los alimentos, aunque todavía representan apenas un 4% de la AOD total neta.

Cuadro 4. Distribución sectorial de la AOD española a Guatemala entre 2005 y 2008 (euros corrientes)

Sector	2005	2006	2007	2008	
110 Educación	3.732.606	5.064.395	5.190.774	11.871.896	6,59%
120 Salud	3.090.342	1.116.227	2.042.626	4.066.754	2,26%
140 Agua y saneamiento	2.334.714	4.595.077	2.938.071	2.952.722	1,64%
150 Gobierno y sociedad civil	4.994.694	8.569.020	18.741.665	10.455.070	5,80%
300 Sectores productivos	5.244.403	2.370.841	3.319.997	7.250.143	4,03%
400 Multisectorial	4.249.579	2.530.478	6.722.261	6.834.229	3,79%
600 Anulación de la deuda	0	142.874.867	131.003.000	124.331.800	69,03%
700 Ayuda de emergencia	5.027.954	7.799.496	8.978.824	1.051.482	0,58%
AOD total neta	31.321.257	179.009.374	184.707.156	180.114.853	100,0%

Fuente: MAEC, Seguimiento al PACI 2008

Gráfico 6. Distribución sectorial de la AOD española a Guatemala entre 2005 y 2008 (excluyendo la cancelación de la deuda)



Fuente: Elaboración propia con datos de MAEC, Seguimiento al PACI 2008

Para los sectores de agricultura (código CAD 311), desarrollo rural (código CRS 43040) y seguridad alimentaria (código CAD 520) Guatemala fue en 2008 el tercer país receptor de AOD española con 11,2 millones de euros (un 6,3% de la AOD total neta desembolsada al país). Esta cifra sólo es superada por Perú (con más de 14 millones) y Nicaragua (cerca de 12 millones).⁵⁵ La inversión en estos sectores en Guatemala se incrementó en un 78% respecto a 2007 (ese año la AOD española a estos tres sectores fue de 6,3 millones de euros).⁵⁶ Se trata de un crecimiento mucho mayor que el que se dio en el total de la cooperación española a estos sectores en todo el mundo, que aumentó en un 39%.⁵⁷

La mayoría de la ayuda a estos sectores se canalizó bilateralmente (8,8 millones) mientras que el resto fueron aportaciones multilaterales al Fondo Europeo de

Desarrollo y a la Comisión Europea, y las siguientes contribuciones multilaterales (aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo que sin embargo se registran como ayuda bilateral por el CAD): 1,4 millones de euros a la ventana de nutrición infantil dentro del Fondo con el PNUD para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 660.000 euros al Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica y otras contribuciones a la FAO por 200.000 euros.

Cuadro 5. AOD española a agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria en 2008 en Guatemala

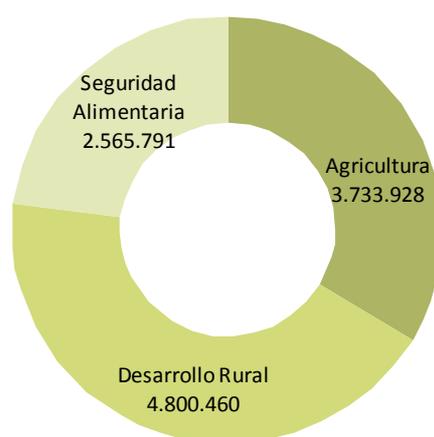
AOD bilateral (sin OМУDES)	8.846.127
AOD bilateral a OМУDES	2.254.052
FAO	860.000
PNUD	1.394.052
AOD multilateral	126.638
TOTAL	11.226.816

Fuente: MAEC, Seguimiento al PACI 2008

Además, regionalmente se realizó en 2008 una contribución de 1,5 millones de euros a una cesta de donantes en apoyo a la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), que lleva a cabo programas de desarrollo agrícola en América Central.

De la AOD bilateral, la distribución por sectores es la siguiente: 3,7 millones de euros fueron para programas agrícolas, 4,8 para desarrollo rural y 2,5 a programas de seguridad alimentaria. En esta última línea se incluyen las aportaciones al Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la FAO y a la Ventanilla de ODM para Infancia, Nutrición y Seguridad Alimentaria, así como la colaboración con el Ministerio de Agricultura en su Programa de Granos Básicos y para la producción de semillas mejoradas por parte del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola.

Gráfico 7. Distribución sectorial de la AOD bilateral española a Guatemala en 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento al PACI 2008, MAEC

El principal agente de cooperación en 2008 para los sectores analizados fue el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEC, 64%), seguido por las comunidades autónomas (CCAA, 33%) y las entidades locales (EELL, 3%). Cataluña fue la

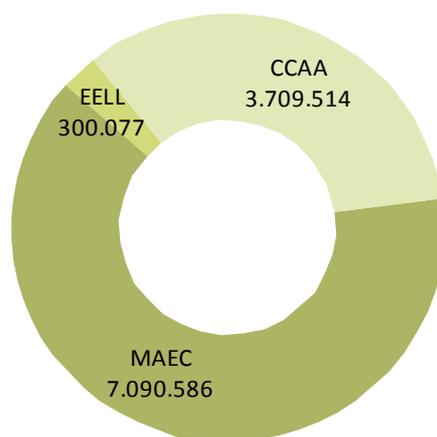
comunidad autónoma que más AOD destinó (930.000 euros), seguida del País Vasco.

Cuadro 6. Agentes de la cooperación española en Guatemala para los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria

Agentes		
MAEC		7.090.587
Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional	600.000	
Instituto de Ciencia y Tecnología de Guatemala (ICTA)	400.000	
Mancomunidades	3.100.000	
Otros (organizaciones locales)	2.990.587	
Comunidades autónomas		3.709.514
Entidades locales		300.077
		11.100.179

Fuente: MAEC, Seguimiento al PACI 2008

Gráfico 8. Distribución por agentes de la AOD bilateral española en 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de MAEC, Seguimiento al PACI 2008

La ayuda se dio fundamentalmente en forma de programas y proyectos (un 80%). El 20% restante consistió en contribuciones a cestas de donantes (al Fondo ODM de Infancia, Nutrición y Seguridad Alimentaria), aportaciones específicas a organismos internacionales (al Programa Especial de Seguridad Alimentaria en Centroamérica de la FAO) y actividades formativas de FAO (por parte de la cooperación catalana).

Cuadro 7. AOD bilateral española a Guatemala para agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria por tipo de ayuda

A1 - PROGRAMA/PROYECTO	8.846.127
B2 - FONDO COMÚN/CESTA DE DONANTES	1.394.052
B3 - CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS A PROGRAMAS GESTIONADOS POR OOII	660.000
D3 - OTRAS ACTIVIDADES FORMATIVAS (EN PVD)	200.000
Total	11.100.179

Fuente: MAEC, Seguimiento al PACI 2008

En 2008, 25 ONGD españolas llevaron a cabo en el país 38 proyectos de cooperación en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria, por un desembolso total de 4,3 millones de euros, provenientes sobre todo de fondos de la cooperación descentralizada.

La AECID, por su parte, se concentró territorialmente en las cuencas de Copán-Chortí, el Río Naranjo, el Lago Atitlán y el Lago Petén-Itzá, y tiene como socios principales a los municipios, agrupados en mancomunidades en torno a esas cuencas. Tres millones de euros se dirigieron de esta forma a proyectos desarrollo rural, y además 600.000 euros se desembolsaron al Viceministerio de Seguridad Alimentaria y 400.000 al Instituto de Ciencia y Tecnología Agraria.

Es posible conocer la distribución de la AOD de acuerdo con los ejes estratégicos del Plan Director. Gran parte de la ayuda se dirigió hacia la producción sostenible y el fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria en el ámbito local, así como para el desarrollo de la micro y pequeña empresa. Los grupos más vulnerables, como las mujeres productoras y la población indígena, recibieron en total sólo un 3,5% de la AOD a los sectores analizados.

Cuadro 8. Distribución de la AOD española a agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria en Guatemala en 2008 (euros)

LE 1.c. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos	238.970
LE 2.1.a. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local (familiar, comunidad y municipio)	1.263.767
LE 2.1.b. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito territorial	27.120
LE 2.1.c. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional	1.000.000
LE 2.1.d. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población de carácter regional	596.671
LE 2.1.e. Otras actuaciones relacionadas	375
LE 2.2.c. Contribución a la mejora de la calidad de la educación	375
LE 2.5.b. Mejoramiento de áreas rurales precarias o barrios marginales	0
LE 3.a. Apoyo a la micro y pequeña empresa, en el ámbito de los sectores productivos priorizados en el Plan Director	957.070
LE 3.c. Fortalecimiento de las capacidades institucionales	9.734
LE 3.e. Otras actuaciones relacionadas	392.276
LE 4.b. Producción sostenible de recursos básicos	3.583.811
LE 4.f. Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental	72.375
LE 5.a. Cooperación con los pueblos indígenas. Apoyo a los procesos de auto-desarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas	198.315
LE 6.c. Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico	118.397
9. OTRAS INTERVENCIONES	386.870
TOTAL	8.846.127

Fuente: MAEC, Seguimiento al PACI 2008

4 ¿La ayuda responde a las necesidades?

Ya es hora de que dejen de pensar en la gente y empiecen a pensar con la gente.

Cecilio Joaquín, Representante de la Pastoral Social del Ixcán, Departamento de Quiché.

La situación crítica de inseguridad alimentaria que atraviesa Guatemala exige una respuesta que aborde los problemas en una doble vía: atendiendo las necesidades inmediatas de la población más vulnerable y atacando las causas estructurales que provocan el hambre y la pobreza rural.

La respuesta a corto plazo, consistente en la ayuda alimentaria, queda fuera del alcance de este informe. En cuanto a las intervenciones a largo plazo, éstas deberían responder adecuadamente a los problemas estructurales identificados. Y evaluar muy bien el coste de oportunidad, pues cada euro invertido en un programa deja de estar disponible para cualquier otro.

4.1 Lo que opinan las organizaciones campesinas

A través de una consulta a las organizaciones campesinas y de la sociedad civil que forman parte de la campaña *Vamos al grano* que Intermón Oxfam apoya en Guatemala se identificaron prioridades y señalaron aspectos a mejorar en los programas de cooperación en desarrollo rural y seguridad alimentaria.⁵⁸

Una asistencia técnica que valore el conocimiento y prácticas locales

A menudo, la asistencia técnica que brindan los programas de cooperación no tiene en cuenta el saber local ni las condiciones del contexto, e imponen métodos productivos que no siempre funcionan. En Guatemala, los productores y productoras de subsistencia suelen practicar la agricultura en zonas de ladera, pues los mejores suelos aluviales están en manos de los grandes productores agroexportadores. En estos suelos marginales, las variedades locales (criollas), si bien pueden ser menos productivas, están mejor adaptadas a las condiciones agroclimáticas. A los campesinos les preocupa que las semillas mejoradas que se pretenden desarrollar con el programa de cooperación con el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) desplacen el uso de semillas criollas, y se promuevan paquetes productivos no sostenibles, como sucede con las gallinas ponedoras, que no sobreviven mucho tiempo.

Programas como PRORURAL, que fomentan la compra de un paquete cerrado de insumos agrícolas a través de crédito, a quien más han beneficiado es a la empresa que los distribuye.⁵⁹ También se critica que la mayor parte del apoyo haya sido para la siembra de palma africana, principalmente para la exportación (respondiendo también a la demanda de materia prima para producir biocombustibles) en lugar de para la producción de alimentos o granos básicos.

Sin embargo, las organizaciones valoraron positivamente la experiencia del Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la FAO, pues partía de diagnósticos participativos previos y la asistencia técnica se basaba en potenciar lo que la gente ya sabe hacer, incorporando las prácticas agroecológicas y el conocimiento local, que a pesar de ser en ocasiones menos eficientes, reducen el riesgo y por tanto la vulnerabilidad de los sistemas agrícolas. Sin embargo,

señalaron como debilidad que no se ha logrado ampliar la escala de los proyectos piloto, quedando como experiencias aisladas que no han alcanzado un impacto más allá de lo local.

Resolver los conflictos por la tierra

Muchas comunidades aún están endeudadas por la asignación de tierras que hizo el Estado tras los Acuerdos de Paz, a través del Fondo de Tierras. Un buen número de fincas escasamente productivas se tasaron muy por encima de su valor, beneficiando al propietario y endeudando a los grupos que las adquirieron.

Consideran urgente que las agencias de cooperación contribuyan a abordar el problema de concentración de la tierra y a resolver con equidad los conflictos, asegurando el derecho a este imprescindible recurso productivo para todos los pequeños productores y especialmente para las mujeres campesinas y los grupos indígenas. En el marco de discusión de la Ley de Desarrollo Rural se podría abordar esta difícil cuestión y promover el acercamiento de posiciones muy alejadas.

Fortalecer la organización local de productores y desarrollar la infraestructura rural

Para poder ser más competitivos, adquirir mayor poder de mercado y obtener insumos a mejores precios, los grupos campesinos señalan como prioritario que se fortalezcan las organizaciones de productores y productoras, equilibrando así la actual acumulación de poder de mercado en muy pocas empresas.

Es urgente además invertir en infraestructura de riego para aumentar la productividad y extender el período de cultivo, carreteras y caminos vecinales que permitan transportar la producción al mercado, sistemas de almacenamiento (rehabilitando los silos rurales) para reducir las pérdidas, evitar tener que vender inmediatamente después de cosechar y reservar alimento para períodos de escasez, mejores datos estadísticos y de mercado, y sistemas de información que lleguen al pequeño productor.

Sistemas de prevención, alerta y gestión del riesgo

Apenas existen sistemas de alerta temprana para anticiparse a los desastres o detectar posibles crisis alimentarias antes de que se produzcan. No existen seguros agrícolas para el pequeño productor, que está constantemente expuesto a la pérdida de cosechas por fenómenos climáticos o desastres naturales.

4.2 Atender a los más vulnerables

La cooperación española a través de la AECID ha concentrado la mayoría de sus esfuerzos en impulsar el desarrollo local, con las municipalidades como el actor principal a fortalecer, especialmente en cuanto a su capacidad de planificar el desarrollo y la prestación de servicios. En 2008, más de 3 millones de euros se destinaron a apoyar a las mancomunidades de municipios. Para generar tejido económico en el medio rural y favorecer la inserción al mercado, se brinda apoyo a productores y federaciones de productores, en forma de asistencia técnica, apoyo organizativo y desarrollo de infraestructuras. No se subvencionan directamente los insumos agrícolas, sino que se apoya la organización de

productores para acceder a un mejor precio y fomentar una cultura de inversión. Pero cabe preguntarse si de esta forma se logra dar respuesta a las necesidades de los más vulnerables. Por ejemplo, uno de los requisitos es contar con tenencia legal de la tierra, lo que puede excluir a una gran parte de la población rural, especialmente a las mujeres.

La Agencia Andaluza de Cooperación, que acaba de presentar su programa de cooperación en Guatemala, se mostró preocupada por esta cuestión, y especialmente por cómo brindar asistencia a los campesinos sin tierra. Un reto pendiente de la cooperación española es cubrir la brecha existente entre la promoción de una agricultura comercial –dirigida a productores con un mínimo de recursos, propiedad de la tierra, en suelos fértiles y con capacidad de acceder al mercado, normalmente varones- y la atención a los grupos vulnerables – en zonas marginales de ladera o sin propiedad legal de la tierra, normalmente mujeres que practican agricultura de subsistencia- pues estos últimos suelen quedar excluidos de los programas de desarrollo económico, y en el mejor de los casos resultan beneficiarios de programas de tipo asistencial o son receptores de ayuda alimentaria. De acuerdo con los datos de seguimiento al PACI, en 2008 las mujeres productoras y la población indígena recibieron sólo un 3,5% de la AOD a los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria.⁶⁰

4.3 Adaptarse al cambio climático

La actual crisis alimentaria en el “corredor seco” está demostrando de la forma más dramática cómo los grupos más vulnerables son también los más afectados por las alteraciones del clima. Por ello es prioritario fortalecer su capacidad de adaptación al cambio climático y la recuperación de los sistemas productivos. Si bien es cierto que las prácticas de producción sostenible que se promueven en los programas actuales de desarrollo agrícola contribuyen a fortalecer la capacidad de recuperación y la adaptación – además de reducir el nivel de emisiones- se requiere invertir en identificar los riesgos específicos y en adoptar las medidas que permitan reducir las pérdidas, dentro de un plan nacional de adaptación al cambio climático. Este plan nacional debe contar con los suficientes recursos financieros, aportados por la comunidad internacional a través de un mecanismo de financiación eficiente y que rinda cuentas, suministrando fondos adicionales a los de la ayuda al desarrollo.

En ausencia de un Plan Nacional de Adaptación, la cooperación holandesa ha brindado apoyo al Programa Nacional de Cambio Climático, dependiente del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, para la elaboración de estudios de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático. Y en la zona del “corredor seco” se está desarrollando un programa con financiación del Fondo ODM (al que España contribuye) para reducir la vulnerabilidad al cambio climático: el Programa Conjunto de Fortalecimiento de la Gobernabilidad Ambiental ante el Riesgo Climático en Guatemala.⁶¹

5 ¿Una ayuda eficaz?

La crisis alimentaria en Guatemala no se resuelve sólo con una respuesta técnica, entregando semillas y fertilizantes. Hacen falta cambios sociales. No es un problema técnico, sino político.

Conclusiones del Seminario internacional sobre alternativas para el Desarrollo Rural Integral con énfasis en la Seguridad Alimentaria. Ciudad de Guatemala, noviembre 2009.

Para analizar la eficacia de la cooperación española en el sector agrícola y rural se han tomado como referencia los principios comunes a los que se comprometió la Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural, de la que España es miembro. Estos principios se derivan de la Declaración de París y la Agenda de Eficacia de la Ayuda de Accra, adaptándose a las particularidades del sector agrícola.⁶²

5.1 Apropiación democrática y local

1. Apoyar el liderazgo y el sentido de apropiación de los gobiernos nacionales, con un desarrollo agrícola y rural basado en procesos inclusivos y promoviendo la participación eficaz de los actores clave, incluyendo las comunidades agrícolas remotas y las mujeres productoras.
2. Apoyar el desarrollo de capacidades de los actores clave y de las instituciones, para participar de forma más eficaz en el diseño, puesta en marcha y seguimiento de las estrategias nacionales de desarrollo agrícola y rural.

Principios comunes de la Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural

Según la valoración de la entidad responsable de coordinar y dar seguimiento a la cooperación internacional, las intervenciones de los donantes en Guatemala responden a sus respectivos planes directores.⁶³ Para alinear de forma más efectiva a los donantes con las prioridades nacionales, el Gobierno pretende tomar un mayor liderazgo, evitar la fragmentación en multitud de proyectos y trabajar con un enfoque más sectorial. Con este fin, la Secretaría General de Planificación y Programación (SEGEPLAN) está elaborando una política y una estrategia de cooperación internacional.

Además, el Gobierno de Guatemala trata de promover el uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas, y exige que todos los fondos de AOD queden registrados dentro de los presupuestos anuales del Estado, para una mayor transparencia en el gasto. Esto, que debería representar un avance en el sentido de apropiación, se convierte en un problema cuando un instrumento de control de déficit público (los techos presupuestarios) se aplica también a las donaciones.

La cooperación española se ha visto afectada, con el retraso en la ejecución de los fondos concedidos a dos programas nacionales:

- 600.000 euros al Programa de Granos Básicos, que desde el Ministerio de Agricultura impulsa la producción local de maíz mediante la distribución de semillas mejoradas y fertilizantes, y con acceso a créditos para alquilar tierra y para inversiones. Este programa en 2008 se quedó casi sin presupuesto, ya que el Ministerio de Finanzas no transfirió a tiempo los fondos.⁶⁴

- 400.000 euros al Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), responsable de desarrollar y distribuir semillas mejoradas, que también se había quedado sin recursos a causa del recorte presupuestario.⁶⁵

Los fondos para estos dos programas fueron transferidos en 2008, pero no se han podido utilizar hasta el día de hoy, lo cual ha generado un precedente muy negativo y la desconfianza entre los donantes en cuanto a la capacidad del Estado guatemalteco para planificar y hacer un uso eficaz de la ayuda internacional.

En el caso español, las líneas estratégicas se establecen en el marco de la Comisión Mixta, y quedan plasmadas en un acuerdo bilateral a tres años en el que se fijan prioridades sectoriales y geográficas, así como los instrumentos de canalización de la ayuda. Hasta ahora, la hoja de ruta era el Documento de Estrategia País (DEP), sin embargo se va a dar una transición hacia el uso de Marcos de Asociación. Con este cambio se busca potenciar un mayor sentido de apropiación y alineamiento con las instituciones y procesos nacionales, así como la armonización entre donantes a partir de un diagnóstico compartido. Es importante que en este diálogo participen todos los agentes sociales, y no sólo los institucionales, en un proceso que incluya a organizaciones que representen a los grupos vulnerables como las mujeres productoras, las comunidades campesinas y las poblaciones indígenas, que son las más afectadas por la inseguridad alimentaria.

5.2 Alineamiento con las estrategias nacionales

3. Alinearse con las estrategias nacionales de desarrollo agrícola y rural, y con los sistemas nacionales que son “suficientemente buenos”, sobre todo teniendo en cuenta las instituciones descentralizadas del gobierno.
4. Apoyar el fortalecimiento de la coherencia interna de políticas (alineamiento interno), promoviendo los enfoques multisectoriales del desarrollo agrícola y rural.
5. Apoyar la creación de consensos sobre el papel del gobierno (sociedad civil y sector privado) en el desarrollo agrícola y rural.
6. Contribuir con las estrategias de lucha contra la pobreza, los grupos de trabajo sectoriales y los procesos nacionales, reduciendo la condicionalidad de la ayuda y mejorando la predictibilidad.

Principios comunes de la Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural

La actual administración guatemalteca está impulsando planes de desarrollo local con los consejos municipales y departamentales, para ir avanzando hacia un Plan Nacional de Desarrollo. La cooperación española ha enfocado su asistencia hacia el fortalecimiento de las capacidades municipales para impulsar estrategias de desarrollo local. La AECID trabaja con cuarenta municipios con altas tasas de pobreza (entre el 60% y el 90%), agrupados en siete mancomunidades que se articulan en torno al recurso hídrico: cuencas de Copán Chortí, Río Naranjo, Lago Atitlán y Lago Peten-Itzá.

El municipio es el actor principal a fortalecer, a través del desarrollo de su capacidad técnica y recaudatoria, el asociacionismo en mancomunidades, la promoción de la descentralización del Estado y el fomento de la transparencia y la adecuación en la ejecución del gasto público. No obstante, existen riesgos como el elevado nivel de corrupción en los gobiernos locales, la alta rotación del

personal municipal y el bajo nivel de descentralización del presupuesto y de las competencias.

La promoción del tejido económico es la principal herramienta que está aplicando la cooperación española en la lucha contra la pobreza, no sólo en el ámbito agrícola sino también en el pesquero y turístico. Este enfoque de desarrollo desde lo local podría ser elemento distintivo de la cooperación española, que ha acumulado una amplia experiencia en la región a través de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y El Caribe (FUNDEMUCA).

Pero participar en el diálogo de políticas nacionales para facilitar el avance en los objetivos de desarrollo es también uno de los lineamientos de la cooperación española. Sin embargo, la cooperación española no está siendo muy activa en promover políticas públicas a nivel nacional que promuevan un desarrollo rural más inclusivo.

En mayo de 2009 se logró acordar una Política de Desarrollo Rural Integral, pero carece de presupuesto asignado y aún no forma parte del ordenamiento jurídico. Además, se encuentra actualmente en discusión la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral. Una propuesta que ha sido elaborada por las organizaciones sociales producto de más de 9 años de diálogo y negociaciones con diferentes gobiernos, y que actualmente es apoyada por la Alianza para el Desarrollo Rural Integral junto con más de 100 organizaciones sociales a nivel nacional - organizaciones campesinas, de desarrollo, ambientalistas- y centros de investigación. Sin embargo, se ha encontrado con la oposición del sector empresarial, reacio a abordar la cuestión del acceso, uso y propiedad de la tierra. La cooperación española podría contribuir con este proceso, fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil para participar activa y eficazmente en el diálogo, y acercar a actores históricamente enfrentados.

Una de las principales agencias de la cooperación descentralizada en Guatemala, la Junta de Andalucía, actualmente está definiendo su programa de cooperación en el país, cuyas prioridades sectoriales son el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Al negociar su programa operativo 2009-2011 con SEGEPLAN y con el Consejo de Cooperación, alineó sus intervenciones con la Estrategia de Seguridad Alimentaria de la SESAN y con la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica. En lugar de crear nuevas estructuras, invertirá en el desarrollo de las capacidades institucionales, o incluso podría financiar temporalmente personal de extensión agraria en el Ministerio de Agricultura.⁶⁶

En cuanto a la predictibilidad de los fondos, en el caso de España a pesar de que existe un marco presupuestario plurianual (a tres años) los fondos se solicitan y desembolsan anualmente. Según algunos organismos entrevistados (de carácter multilateral) se suelen producir retrasos que afectan negativamente a la ejecución de los programas, pues para poder planificar las intervenciones de forma eficaz, más importante incluso que el volumen de fondos es la predictibilidad en los desembolsos.

5.3 Armonización entre donantes

7. Usar y apoyar las estrategias nacionales de desarrollo, las políticas sectoriales agrícolas y los mecanismos de financiación conjunta vía enfoque sectorial o programático.
8. Avanzar en la complementariedad y la división del trabajo, reduciendo la fragmentación.
9. Reconocer la necesidad de armonización intra e intersectorial en el desarrollo rural.

Principios comunes de la Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural

Con la intención de coordinar la ayuda internacional, el Gobierno de Guatemala creó en 2008 un Consejo de Cooperación Internacional, integrado por los Ministerios de Finanzas, Asuntos Exteriores y la SEGEPLAN. Un grupo de donantes denominado G13 (al que se han incorporado ahora Italia y el FMI) ha contribuido a lanzar un programa de armonización y alineamiento, con un enfoque sectorial, planificación a medio plazo y grupos de trabajo dirigidos por el Gobierno, a modo de mesas de donantes. Este grupo ha permitido consensuar una serie de prioridades sectoriales para la cooperación, que quedaron recogidas en las Declaraciones de Antigua I y II.

En la primera reunión se conformaron tres mesas sectoriales de coordinación (en educación, salud y seguridad). En noviembre 2009 se crearon dos nuevas mesas: una sobre desarrollo rural, coordinada por el MAGA y otra sobre medio ambiente y agua. Y más recientemente se ha puesto en marcha una mesa de seguridad alimentaria coordinada por la SESAN.

Algunos actores entrevistados señalaron como principal debilidad de estos espacios de coordinación la ausencia de continuidad. Por su parte, la USAID está tratando de promover la coordinación entre las agencias que trabajan en desarrollo rural en la zona de Sololá, incluyendo a la cooperación española. Pero la percepción general es que no existe una voluntad real de coordinación entre donantes, que permita avanzar de forma efectiva en la división del trabajo y la complementariedad.

SEGEPLAN se encuentra elaborando planes de desarrollo a nivel municipal y departamental. La AECID apoya la formulación de estos planes de desarrollo en doscientos municipios, junto a otros donantes como Italia, Francia, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. La armonización en el nivel local podría ir allanando el camino para una mejor armonización a nivel nacional.

En cuanto al uso de mecanismos de financiación conjunta, España contribuye con la cesta de donantes para el Fondo ODM de Infancia, Nutrición y Seguridad Alimentaria, con una aportación de 1,4 millones de euros en 2008. Pero la cooperación española aún no considera que se den las condiciones suficientes para contribuir a un apoyo presupuestario sectorial en desarrollo rural o en seguridad alimentaria.⁶⁷ Sin embargo, la Comisión Europea ha aprobado un primer programa de apoyo presupuestario sectorial para fortalecer la puesta en marcha del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dotado de 33,8 millones de euros en tres años.

Apoyo presupuestario de la Comisión Europea para seguridad alimentaria

El apoyo presupuestario es uno de los instrumentos que más favorece la armonización entre donantes y la apropiación por parte del país socio, y tanto el CAD como el Plan Director recomiendan su uso, entre otros instrumentos de apoyo programático. La cooperación española ha puesto en marcha en Guatemala un programa de apoyo presupuestario sectorial en educación. Sin embargo, es reticente a un apoyo presupuestario en los sectores de agricultura y alimentación, por considerar que el país no cuenta con suficientes instrumentos de planificación que garanticen un uso eficaz del mismo, aunque no se descarta la posibilidad de conceder apoyos presupuestarios en el nivel local a través de las mancomunidades de municipios.

La Comisión Europea (CE), sin embargo, ha iniciado un programa de apoyo presupuestario sectorial para poner en práctica el Plan Nacional Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El apoyo asciende a 350 millones de quetzales (33 millones de euros) durante tres años. Desde la crisis alimentaria, la Comisión ha concedido prioridad a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, y en 2008 inició un programa de apoyo estratégico a la SESAN, como ente coordinador de los ministerios que van a recibir los fondos de este apoyo presupuestario (agricultura, salud y educación).

En 2010 se desembolsarán los primeros 9 millones de euros, y ya se han acordado una serie de condiciones para continuar con el apoyo los próximos dos años: que exista coordinación entre donantes, que se avance en los objetivos de aumentar la producción de granos básicos y reducir la desnutrición (la SESAN está desarrollando los indicadores por los que se va a medir este avance, con la asistencia técnica de la Comisión) y que el Gobierno aporte las contrapartidas a las que se ha comprometido. La CE sí considera que existen las condiciones para hacer apoyo presupuestario: una política sectorial bien definida, estabilidad macroeconómica y un correcto sistema de gestión del gasto público. Con el fin de animar a otros donantes a sumarse a este programa, va a impulsar un grupo de trabajo con el Ministerio de Finanzas y otros donantes interesados en utilizar también este mecanismo de ayuda. Esto podría contribuir a estimular una mayor armonización entre donantes en torno al objetivo de promover la seguridad alimentaria en Guatemala.

5.4 Gestión por resultados y mutua rendición de cuentas

10. Apoyar el uso de indicadores de resultados y de objetivos de desarrollo agrícola y rural. Deben ser coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo, establecerse al comienzo de cada programa, utilizar sistemas nacionales de seguimiento y evaluación y tener en cuenta las diferencias de género.
11. Estos indicadores de desarrollo deben destacar la contribución que la agricultura a pequeña escala hace a un crecimiento con equidad.
12. Desarrollar conjuntamente con los socios un marco de rendición de cuentas mutua a nivel sectorial, que defina el papel de los distintos actores (agricultores, organizaciones de agricultores, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales).
13. Considerar los aspectos transversales (en particular, el papel de la mujer en la agricultura y la gestión de recursos naturales y medioambientales) al diseñar los marcos de rendición de cuentas para la agricultura.

Principios comunes de la Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural

Llevar a la práctica la gestión por resultados y la rendición de cuentas mutua es uno de los mayores retos pendientes de la cooperación española, y probablemente donde se encuentran mayores obstáculos para avanzar en la agenda de eficacia de la ayuda. Tal y como se establece en el Plan Director, las oficinas técnicas de cooperación (OTC) son la entidad clave en el seguimiento de la contribución de la cooperación a los resultados de desarrollo. Es necesario, por tanto, fortalecer las capacidades técnicas y humanas de estas oficinas para que respondan adecuadamente a esta función.

Sin una adecuada definición de indicadores para los objetivos de desarrollo, y en ausencia de una línea de base que permita medir los avances, se hace muy difícil conocer el impacto y la contribución de la ayuda. Con este propósito, Intermón Oxfam ha realizado una propuesta de indicadores que podrían contribuir a medir los avances en cuanto a la reducción de la inseguridad alimentaria y la pobreza rural, y dar seguimiento a la inversión en el sector agrícola, en especial a la atención que se brinda a los grupos vulnerables, la agricultura a pequeña escala y las mujeres productoras.⁶⁸

Uno de los principales desafíos es el seguimiento de la acción multilateral. Hasta ahora, los organismos internacionales de desarrollo que recibían fondos de la AOD española, como en el caso de la FAO, ni siquiera estaban obligados a informar a la OTC sobre los avances, y el seguimiento era meramente administrativo.⁶⁹

6 Conclusiones y recomendaciones

La cooperación española con Guatemala en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria se intensificó en 2008 como respuesta a la crisis internacional de los alimentos, que afectó gravemente a este país. De 6,3 millones de euros en 2007 se pasó a 11,2 millones de euros en 2008, un aumento del 78%. Se trata de un crecimiento mucho mayor que en el total de la cooperación española a nivel mundial para estos sectores, que no llegó al 40%.

Sin embargo, en términos de calidad y eficacia aún se debe realizar un esfuerzo mayor para responder a las necesidades de los más vulnerables y cumplir con los principios de eficacia de la ayuda adoptados por la Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural. A continuación se presentan las principales conclusiones de este estudio, así como las recomendaciones para la cooperación española en cuanto a su volumen, calidad y eficacia.

La inmensa mayoría de los productores agrícolas se encuentran en condiciones de subsistencia o infrasubsistencia, y necesitan un tipo de cooperación que se adapte mejor a las condiciones marginales de producción, al tiempo que se invierte en desarrollar la infraestructura rural imprescindible: comunicaciones, transporte, mercados, etc.

1. Orientar la cooperación principalmente hacia los colectivos más vulnerables (mujeres, campesinos sin tierra y grupos indígenas) no sólo a través de programas asistenciales sino también mediante el impulso de actividades productivas.

Una verdadera **apropiación nacional** no se dará si sólo se debaten las prioridades e instrumentos de cooperación con las instituciones del Estado. Es necesario que en ese diálogo participen todos los agentes sociales, en un proceso que incluya a los grupos vulnerables como las mujeres productoras, las comunidades campesinas y las poblaciones indígenas, que son las más afectadas por la inseguridad alimentaria.

2. Incorporar en el debate sobre la estrategia de cooperación a todos los agentes sociales y no sólo a los institucionales, incluyendo a representantes de los grupos más vulnerables: mujeres productoras, comunidades campesinas y poblaciones indígenas.

En cuanto al principio de **alineamiento**, la cooperación española no muestra una buena sintonía con las políticas, planes y procesos nacionales, aunque sí parece estarlo en el nivel municipal. Gran parte de la ayuda a través de la AECID se ha dirigido hacia los gobiernos locales. Si bien éstos juegan un papel fundamental en el desarrollo rural, también es clave impulsar la reforma de las políticas públicas nacionales, pues es la única forma de abordar a largo plazo las causas estructurales del hambre y la pobreza rural. Por un lado, la falta de acceso y tenencia de la tierra, pues casi el 80% del suelo cultivable está en manos de un 8% de productores orientados hacia la exportación. Por otro, reconstruir los programas estatales de apoyo a la agricultura familiar y desarrollar la infraestructura rural productiva, de transporte y de comunicaciones. Esto contribuirá a revertir la situación de dependencia de las importaciones, altamente

vulnerable frente a las oscilaciones del precio internacional de los alimentos. La Estrategia de Seguridad Alimentaria y la Política de Desarrollo Rural Integral presentan oportunidades para ello.

3. Promover el diálogo de políticas públicas que contribuyan a la reducción del hambre y la pobreza rural, abordando las causas estructurales como los bajos salarios, la inequidad en el acceso a la tierra, la debilidad institucional y la dependencia de las importaciones, y teniendo en cuenta las propuestas de la sociedad civil.
4. Enmarcar todas las intervenciones en materia de desarrollo rural dentro de las orientaciones y principios rectores de la Política de Desarrollo Rural Integral.
5. Apoyar el diálogo y las acciones que la sociedad civil están llevando a cabo en torno a la aprobación y aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Integral.

En cuanto a la **armonización** de la ayuda entre donantes, hay obstáculos por superar, como la escasa voluntad real de compartir diagnósticos y estrategias o de emplear mecanismos de financiación compartida. Las mesas sectoriales de coordinación en desarrollo rural y seguridad alimentaria, promovidas por el Gobierno, son muy recientes y aún no han mostrado avances. Está resultando más eficaz la coordinación entre los donantes en el nivel local, que podría ser una forma de ir avanzando hacia una mayor armonización en el nivel nacional. También la **coordinación entre actores** de la cooperación española se vuelve un desafío, cuando sólo en 2008 había en marcha en el país 38 proyectos de cooperación en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria, por un desembolso total de 4,3 millones de euros, provenientes sobre todo de fondos de la cooperación descentralizada.

5. Contribuir a impulsar los procesos nacionales en marcha, como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Política de Desarrollo Rural Integral, favoreciendo la alineación de la ayuda con estos procesos y la armonización entre los donantes.

Por otro lado, fortalecer los sistemas de seguimiento y la rendición de cuentas sigue siendo una tarea pendiente, especialmente en la cooperación multilateral. Conocer bien cuál es el impacto de las intervenciones permitirá generar mayor confianza, una mejor **orientación hacia resultados** y mejorar las estrategias de cooperación.

6. Adoptar un marco de rendición de cuentas que permita conocer en qué medida la cooperación española contribuye a reducir los índices de desnutrición y pobreza rural, mediante el uso de indicadores coherentes con las estrategias nacionales y que tengan en cuenta las diferencias de género.

Los efectos del cambio climático -especialmente la sequía- ponen aún más en riesgo la capacidad de producir, y agravan los problemas crónicos que sufren los productores de alimentos básicos, como ha demostrado la reciente sequía en la zona del “corredor seco”, que ha agravado la inseguridad alimentaria.

7. Incrementar los fondos para la adaptación de la agricultura familiar al cambio climático, con recursos diferenciados y adicionales a los compromisos existentes de AOD.

Entre las causas estructurales del hambre y la pobreza rural en Guatemala están también las políticas comercial y energética de los países industrializados: una acelerada apertura comercial sin proteger el sector nacional ante la competencia de producto subsidiado en origen, así como la promoción del uso de biocombustibles, agravan aún más la inseguridad alimentaria.

8. Asegurar la coherencia entre la política de desarrollo y el resto de políticas (energética, agrícola y comercial) con impacto en el sector agrícola y la seguridad alimentaria. En este sentido debe defenderse una inmediata eliminación de los subsidios distorsionantes en origen y debe preverse la evaluación del impacto en desarrollo de los Acuerdos de Asociación UE-Centroamérica firmados el pasado 19 de mayo, y establecer mecanismos de compensación y revisión de los mismos.

ANEXO 1: Importaciones de cereales desde EEUU

Importaciones de cereales desde EEUU hacia Guatemala entre 2002 y 2009 (miles de dólares)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Maíz amarillo	59.238	53.988	64.919	69.232	93.956	117.075	155.988	121.010
Trigo	48.000	43.555	34.416	55.111	124.459	126.204	158.480	104.760
Arroz	9.600	9.374	17.531	17.297	19.640	21.196	31.354	25.487
Otros cereales	394	429	1.299	664	1.598	869	816	910
Total	117.232	107.346	118.165	142.304	239.653	265.344	346.638	252.167

Fuente: Office of Trade and Industry Information, Manufacturing and Services, International Trade Administration, U.S. Department of Commerce. TradeStats Express. <http://tse.export.gov/> (consultado el 26 de marzo de 2010)

ANEXO 2: AOD por donantes

AOD a Guatemala en agricultura y seguridad alimentaria entre 2002 y 2008 (desembolsos en dólares corrientes).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
España	1,7	2,2	2,4	3,9	2,0	4,9	9,1
Agricultura	1,7	1,9	2,1	3,0	1,8	3,2	5,4
Seguridad Alimentaria	0	0,3	0,3	0,8	0,2	1,7	3,7
EEUU	4,7	30,2	29,2	27,5	35,3	22,7	26,5
Agricultura	3,9	0,5	7,2	1,4	0,5	0,3	2,6
Seguridad Alimentaria	0,8	29,8	22	26,1	34,8	22,4	23,9
Italia	1,2	0,3	0,3	0,0	0,2	1,1	1,6
Agricultura	..	0,3	0,3	..	0,2	0,4	1,4
Seguridad Alimentaria	1,2	..	..	..	..	0,7	0,1
Irlanda	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	1,5	1,6
Agricultura	..	..	0,1	..	..	1,5	1,6
Seguridad Alimentaria	..	..	..	..	..	..	..
Resto donantes CAD	5,8	3,9	5,6	2,0	7,2	3,8	3,3
Agricultura	5,7	3,9	5,6	2	5,5	3,2	3,3
Seguridad Alimentaria	0,1	0	0	0	1,7	0,6	0,0
Total donantes CAD	13,3	36,7	37,5	33,3	44,7	34	42,1
Agricultura	11,3	6,6	15,2	6,4	8,0	8,6	14,3
Seguridad Alimentaria	2,1	30,1	22,3	26,9	36,7	25,4	27,7
Comisión Europea	0	0	0	1,3	1,3	0,8	2,6
Agricultura	..	..	..	0,8	0,2	0,3	1,4
Seguridad Alimentaria	..	..	..	0,5	1,1	0,5	1,2
PMA	0	0	0	0,8	0,2	0,3	3,6
Agricultura	..	..	..	..	..	..	2,2
Seguridad Alimentaria	..	..	..	0,8	0,2	0,3	1,4
Multilateral total	0	0	0	1,3	1,3	0,8	4,8
Agricultura	..	..	..	0,8	0,2	0,3	1,4
Seguridad Alimentaria	..	..	..	0,5	1,1	0,5	3,4
Total	13,3	36,7	37,5	34,6	46	34,7	46,9
Agricultura	11,3	6,6	15,2	7,1	8,2	8,9	15,7
Seguridad Alimentaria	2,1	30,1	22,3	27,4	37,8	25,9	31,2

Fuente: Base de datos CRS del CAD/OCDE (datos extraídos el 12 de marzo de 2010)

Nota: 2002 es el primer año para el que existen datos sectoriales por país receptor. Se presentan los desembolsos para agricultura (código 311) y seguridad alimentaria (código 520) pero no se registra desarrollo rural separadamente, sino en conjunto dentro del código 430 de multisectorial.

ANEXO 3: Entrevistas realizadas para el estudio

Para llevar a cabo este estudio de caso se realizaron entrevistas en profundidad a las siguientes entidades:

En España:

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
 - Dirección de Cooperación Sectorial
 - Dirección de Cooperación Multilateral
 - Programa de Cooperación Regional con Centroamérica
- Dirección General de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)
- Instituto de Estudios del Hambre

En Guatemala:

Agencias de Cooperación

- Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID
- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Agencia Catalana de Cooperación Internacional
- Delegación de la Comisión Europea en Guatemala
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Representación en Guatemala
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), de la FAO
- Agencia Estadounidense para el Desarrollo (USAID)
- Intermón Oxfam

Instituciones del Gobierno

- Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN)
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), Cooperación Internacional
- Programa de Granos Básicos del MAGA
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA)
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)

Organizaciones de la Sociedad Civil:

- Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos
- Fundación para el Desarrollo (FUNDEBASE)
- Coordinadora de ONG y cooperativas (CONGCOOP)
- Pastoral Social Cristiana
- Cooperativa Nuevo Horizonte
- Alianza por la Vida y por la Paz

Referencias

- Action Aid (2009) *Who is Really Fighting Hunger? Action Aid's Hunger FREE Scorecard Investigates why a Billion People are Hungry*
- Campaña Vamos al Grano (2009) *Briefing Note sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Guatemala.*
- Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (2009) *Misión posible... combatir el hambre. Informe de seguimiento a las Recomendaciones del Relator para el Derecho a la Alimentación para Guatemala, Jean Ziegler. Guatemala, 2009.*
- Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2009). *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala: Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación 2009.*
- De Schutter, Olivier (2009) *Conclusiones preliminares: misión a Guatemala. 3-5 septiembre de 2009.*
- De Schutter, Olivier (2010) *Informe de misión a Guatemala. 26 de enero de 2010.*
- FAO (2008) *The State of Food Insecurity in the World 2009: Economic crises – impacts and lessons learned.* Roma, Italia.
- Global Donor Platform for Rural Development (2008) *Joint Donor Principles for Agriculture and Rural Development: Incentives for Change*
- Gobierno de la República de Guatemala (2008) *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Decreto No. 32-2005
- Intermón Oxfam (2010) *La cooperación española en la lucha contra el hambre: un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.* Informe de investigación.
- Intermón Oxfam (2010) *Más y mejor: cómo aumentar la eficacia de la cooperación española en agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural.* Nota Informativa.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009) *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo Humano?, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008.*
- Ziegler, Jean. (2006) *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la alimentación.* Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Misión a Guatemala. Informe presentado ante la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social el 18 de enero de 2006. E/CN.4/2006/44/Add.1

Notas

- ¹ *Guatemala Food Insecurity and Acute Malnutrition Appeal*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 6 marzo 2010 y Decreto Gubernativo 7-2010.
- ² Informe de misión a Guatemala del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, en septiembre de 2009.
- ³ *Global downturn causes hunger in Guatemala*. AlertNet, 14 septiembre 2009.
- ⁴ Ver el informe de Jean Ziegler a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social el 18 de enero de 2006, tras su visita a Guatemala. Ya entonces señalaba que la malnutrición crónica infantil en Guatemala era más del doble que en la mayoría de los demás países de América Latina, y figuraba entre las más elevadas del mundo (sólo superada por Yemen y Bangladesh).
- ⁵ Quedan fuera del ámbito de este análisis, por tanto, otros sectores de importancia en la lucha contra el hambre, como la ayuda alimentaria, los servicios de protección social y la nutrición básica.
- ⁶ Intermón (2010) *La cooperación española en la lucha contra el hambre: un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*.
- ⁷ FAO (2009) *The State of Food Insecurity in the World 2009*
- ⁸ Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2009). *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala*.
- ⁹ FAO (2009) *The State of Food Insecurity in the World 2009*
- ¹⁰ Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2009). *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala*.
- ¹¹ CIIDH (2009) *Misión posible... combatir el hambre*
- ¹² Este coeficiente mide el nivel de inequidad en el ingreso, donde 0 es la igualdad perfecta y 1 es la completa inequidad. PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2009
- ¹³ PNUD, 2009
- ¹⁴ Ibid
- ¹⁵ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2008. *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. New York, USA.
- ¹⁶ World Development Indicators Database.
<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>
- ¹⁷ Briefing Note sobre la Situación del Derecho a la Alimentación en Guatemala. de la *Campaña Vamos al Grano*.
- ¹⁸ La canasta básica vital cubre, además de la alimentación básica, la salud, vivienda, vestuario, educación, recreación y transporte.
- ¹⁹ Datos del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, presentados en el informe del CIIDH *Misión posible... combatir el hambre*.
- ²⁰ El índice de Gini se refiere al nivel de equidad en la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra. 0 representa la equidad total y 1 la inequidad total. Campaña Vamos al Grano (2009) *Briefing Note sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Guatemala*.
- ²¹ Datos del Censo Agropecuario de 2003 (el más reciente hasta la fecha), presentados en el *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala*, del Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación.
- ²² CIIDH (2009) *Misión posible... combatir el hambre*
- ²³ Amnistía Internacional ha denunciado las violaciones de los derechos humanos a campesinos y jornaleros cometidas con impunidad por parte del Estado. Amnesty International (2006) *Guatemala, land of injustice*

-
- ²⁴ Dato de AVANCSO en el *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala*, del Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación.
- ²⁵ De Schutter (2010). Informe de Misión a Guatemala, enero 2010.
- ²⁶ CIIDH (2009) *Misión posible... combatir el hambre*
- ²⁷ Incremento porcentual entre el período 2002-2005 y 2006-2009 (referido al valor promedio de las importaciones de cereales).
- ²⁸ Office of Trade and Industry Information, Manufacturing and Services, International Trade Administration, U.S. Department of Commerce. TradeStats Express. <http://tse.export.gov/> Ver Anexo 1 para más datos detallados.
- ²⁹ *Single commodity transfers*, tomadas del *Producer and Consumer Support Estimates database for 1986-2008*. OCDE, accesible en www.oecd.org/agriculture/pse
- ³⁰ Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2009). *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala*.
- ³¹ Del total de importaciones de los últimos 5 años, el 95% del maíz y arroz y al menos el 75% del trigo proceden de Estados Unidos. CIIDH(2009)
- ³² Oxfam Internacional (2008) *Precios de doble filo*
- ³³ Informe de misión a Guatemala del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, enero 2010.
- ³⁴ Informe de conclusiones preliminares de la misión a Guatemala del Relator Especial de Naciones Unidas del Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter. 3 al 5 de septiembre de 2009.
- ³⁵ Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2 de mayo de 2005, Decreto No. 32-2005)
- ³⁶ Informe de misión a Guatemala del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, enero 2010.
- ³⁷ Ibid
- ³⁸ Informe de Jean Ziegler a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social el 18 de enero de 2006, tras su visita a Guatemala.
- ³⁹ La SESAN cuenta con menos de 100 funcionarios a nivel nacional y un presupuesto anual inferior a 2 millones de dólares. Informe de misión a Guatemala del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, enero 2010.
- ⁴⁰ Este programa transfiere a cada familia mensualmente entre 150 y 300 quetzales (equivalentes al 10-20% del salario mínimo) a condición de que los niños asistan a la escuela y reciban atención médica. Entre marzo de 2008 y septiembre de 2009 atendió a casi medio millón de familias, y el 90% del dinero fue destinado a la compra de alimentos.
- ⁴¹ El presupuesto del Ministerio de Agricultura en 2009 se recortó casi a la mitad, quedando en 827,6 millones de quetzales, y se redujo un 13,7% adicional en septiembre. El recorte más drástico (un 34%) lo sufrió el programa de Desarrollo Agrícola y Asistencia Alimentaria.
- Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2009). *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala*.
- ⁴² Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2009). *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala*.
- ⁴³ Según datos proporcionados en la entrevista con el Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Agricultura.
- ⁴⁴ Entrevista al Programa de Granos Básicos del Ministerio de Agricultura.
- ⁴⁵ Dato del Censo Agropecuario de 2003, presentados en el *Seminario Internacional sobre alternativas para el Desarrollo Rural Integral con énfasis en seguridad alimentaria*. Ciudad de Guatemala, noviembre 2009.
- ⁴⁶ PNUD (2009) *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo Humano?*, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008.

⁴⁷ World Development Indicators, dato correspondiente a 2008.

⁴⁸ En 1996, tras la guerra civil que duró 36 años, se firmaron los Acuerdos de Paz en los que se reconoce que el conflicto tuvo su origen en la exclusión, la pobreza, el racismo y la inequidad en que vivía el país, y se fijaron una serie de compromisos para superar esas causas. Uno de éstos fue contar con una Política de Desarrollo Rural, que finalmente ha sido acordada en 2009.

⁴⁹ Datos de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009, presentados en el Informe de misión a Guatemala del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, enero 2010.

⁵⁰ Entrevista con representantes de la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala.

⁵¹ Es probable que la Comisión Europea haya pasado a ser el principal donante. Aunque aún no están disponibles los datos de la AOD para 2009, en ese año la CE inició un programa de apoyo presupuestario para llevar a cabo el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con un primer desembolso de 9 millones. Además, Guatemala es país receptor del *Food Facility* de la UE, con 15 millones de euros y de un proyecto de desarrollo rural en Huehuetenango por otros 25 millones de euros.

⁵² Datos estadísticos en el Creditor Reporting System (CRS) del CAD/OCDE.

⁵³ La AOD dirigida a desarrollo rural se computa en la línea 43040. Sin embargo, el sistema de seguimiento CRS del CAD no permite obtener el dato de los desembolsos para este subsector, sino que sólo ofrece los datos agregados para el sector 430 que agrupa "otros multisectorial".

⁵⁴ Pertenecen al Grupo A de asociación amplia aquellos países con altos niveles de pobreza, con presencia y capacidad institucional de la cooperación española y donde se dan las condiciones necesarias para la agenda de eficacia de la ayuda. En estos países, la asociación se basará en el diálogo de políticas y en el eficaz alineamiento con los planes de desarrollo, para canalizar elevados volúmenes de ayuda a través de los mecanismos institucionales del país socio. *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.

⁵⁵ Intermón Oxfam (2010) *La cooperación española en la lucha contra el hambre: un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*.

⁵⁶ Datos de Seguimiento al PACI 2007.

⁵⁷ Ver Intermón Oxfam (2009) *La cooperación española en la lucha contra el hambre*.

⁵⁸ Resultado de un taller de trabajo con diversas organizaciones campesinas y de la sociedad civil, vinculadas a la campaña *Vamos al grano*: Fundación para el Desarrollo (FUNDEBASE), Pastoral Social Cristiana, Cooperativa Nuevo Horizonte, Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), Alianza por la Vida y la Paz.

⁵⁹ Según varias fuentes entrevistadas, el director de PRORURAL es el propietario de Disagro, la mayor empresa de distribución de fertilizantes en el país.

⁶⁰ Datos de Seguimiento al PACI 2008.

⁶¹ Se trata de un programa a tres años, con un presupuesto total de 3,6 millones de dólares, con fondos españoles y la participación de FAO, UNICEF y PNUD, para la gestión del recurso hídrico en el consumo doméstico y en la agricultura, favoreciendo la adaptación al cambio climático.

⁶² Global Donor Platform for Rural Development (2008) *Joint Donor Principles for Agriculture and Rural Development: Incentives for Change*.

⁶³ Entrevista con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Internacional de la SEGEPLAN.

⁶⁴ Según entrevista a funcionarios del Programa de Granos Básicos, el presupuesto para un año fue de 4 millones de quetzales (menos de 400.000 euros).

⁶⁵ Entrevista a funcionarios del ICTA.

⁶⁶ Entrevista con responsable de la Agencia Andaluza de Cooperación en Guatemala.

⁶⁷ Se cuestiona principalmente la capacidad de planificación y gestión eficaz de planes nacionales en el ámbito agrícola y de seguridad alimentaria.

⁶⁸ Ver la propuesta de indicadores en Intermón Oxfam (2010) *La cooperación española en la lucha contra el hambre: un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*. Informe de investigación.

⁶⁹ Entrevista con personal de la cooperación española en Guatemala.

Informes de Investigación de Intermón Oxfam

Los informes de investigación de Intermón Oxfam pretenden compartir resultados de investigación, contribuir al debate público e invitar al intercambio de ideas sobre las políticas y la práctica del desarrollo y la acción humanitaria. Las opiniones expresadas son del autor, y no necesariamente las de Intermón Oxfam.

Para mayor información o comentarios sobre este informe escribir a msambade@intermonoxfam.org

© Intermón Oxfam, julio 2010

Este documento ha sido escrito por Arantxa Guereña, quien agradece a Raquel Checha su inestimable colaboración durante todo el trabajo de campo en Guatemala y su contribución a este informe. También a José Antonio Hernández, Teresa Cavero, Déborah Itriago y Paula San Pedro por sus comentarios. Las opiniones expresadas en el texto y sus recomendaciones son de la autora, quien se hace responsable de cualquier error que pudiera existir. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

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 todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a msambade@intermonoxfam.org.

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

www.intermonoxfam.org

Intermón Oxfam forma parte de una confederación de catorce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca); Oxfam México (www.rostrosyvoces.org)

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia)

Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico: msambade@intermonoxfam.org