

Cooperación Internacional, Política Doméstica e Inseguridad Alimentaria en Guatemala, 1980 – 2009



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Jacob Ray JOHNSON

(Supervisor: Omar Dahi)

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador

Buenos Aires, julio de 2010

Abstract

Si bien casi una de cada seis personas sufre de subnutrición, la producción alimenticia mundial en 2007 fue un 33% mayor que las necesidades de consumo totales de la población. En el marco de esta aparentemente contradictoria situación, la inseguridad alimentaria a nivel mundial se define como la falta de acceso a alimento disponible. A pesar de su designación como un país de ingreso medio, Guatemala demuestra varios indicadores de inseguridad alimentaria, incluyendo la tercer peor performance en el mundo en subnutrición infantil crónica. El presente trabajo investiga el fracaso de la cooperación agrícola internacional y las políticas domésticas de desarrollo en la provisión de seguridad alimentaria a Guatemala en el período 1980-2009. Tanto el comercio agrícola como la ayuda internacional para seguridad alimentaria son analizadas, con foco en la cooperación facilitada por las tres principales agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dedicadas a seguridad alimentaria: el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La investigación revela que una estrategia de desarrollo agrícola doméstico que favoreció el crecimiento económico por medio de la liberalización del comercio agrícola en el contexto de una estructura rural socioeconómica que ha sido altamente exclusiva de los sectores más vulnerables de la población ha limitado drásticamente y quizás invirtió ganancias potenciales en seguridad alimentaria, correspondiente con el aporte de crecimiento al sector agrícola exportador. La cooperación internacional por medio de PMA, FIDA y FAO ha sido insuficiente para mejorar de manera significativa la seguridad alimentaria dentro de este contexto estructural. Mientras que la cooperación de estas tres agencias ha sido útil para ciertos grupos de la población guatemalteca, la escasez de financiamiento y estrategias que no confrontaron las causas estructurales de la inseguridad alimentaria han limitado drásticamente su impacto. A pesar de mejoras recientes en la política gubernamental en torno a la seguridad alimentaria y nuevos aportes en las estrategias de cooperación internacional, hay poca evidencia de que la actual combinación de comercio agrícola, ayuda internacional y políticas de desarrollo domésticas marquen un camino hacia una Guatemala libre de hambre y malnutrición.

**SEGURIDAD ALIMENTARIA – COOPERACIÓN INTERNACIONAL –
GUATEMALA – COMERCIO AGRÍCOLA – COOPERACIÓN AL
DESARROLLO – SISTEMA ALIMENTICIO MUNDIAL – ORGANIZACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA
ALIMENTACIÓN (FAO) – PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA) –
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA) –
POLÍTICA DE DESARROLLO**

Agradecimientos

En primer lugar quisiera agradecer a mis padres, Dean y Karen, mis hermanos, Chris, Karli y Zack, y mis abuelos, Mimi, Bampsi, Gramma, Pakka, Grandpa, y Gigi, por todo su apoyo a lo largo del camino que ha conducido a elaborar esta tesis, y especialmente por su constante e indispensable aliento a mi trabajo y estudios desde mi primer viaje a Guatemala en marzo de 2006.

No puedo expresar por completo mi gratitud con la Fundación Rotary y todos sus miembros para hacer este proyecto posible en el marco de la Beca de Rotary Pro-Paz Mundial. Espero que el trabajo presentado aquí, tanto como el conocimiento y habilidades que me llevaré conmigo, honren el compromiso para un mundo más pacífico. Agradezco en particular a Kim Lorenz y Nancy Crim por su ánimo y ayuda en aplicar para la beca, y a los Rotarios del distrito de Seattle 5030 por todo su apoyo. También estoy agradecido por la cálida recepción de los Rotarios en Buenos Aires, en particular el General Carlos Matalón, Hugo Zeyen, y Roberto Igarza.

Estoy profundamente agradecido por el apoyo de todos mis amigos. Con respecto a este proyecto, agradezco en particular por sus ideas, sugerencias, asistencia, y más que nada el aliento de mi amigo Fernando Moretti. La amistad, comprensión, apoyo y risa de Sarah Romorini también han sido una profunda bendición para mí durante esta investigación. La finalización de esta tesis habría sido mucho más difícil y algo solitaria sin ellos, y estoy agradecido por la gracia que cada uno de ellos me mostró durante estadios complicados de este proceso, y por toda la alegría que me brindaron.

Soy privilegiado de haber conocido a mis hermosos amigos de Guatemala que me brindaron gran alegría y me alentaron a lo largo del camino que condujo a esta investigación. Este trabajo fue inspirado por muchos valientes guatemaltecos que han enfrentado los horrores de la inseguridad alimentaria, y por otros que han hecho sacrificios personales para hacer algo para solucionarlo. Muchos han hecho ambas cosas.

Me inspiraron los sacrificios personales de los empleados y quienes apoyan la Fundación Agros, que han ayudado en proveer oportunidades que permitieron a miles de habitantes pobres rurales de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, y México a hacer del incremento de la seguridad alimentaria una realidad.

Estoy profundamente agradecido con Teresa Baiocchi por recibirme en su hogar cuando llegué por primera vez a Buenos Aires, y por su amistad, guía y apoyo desde entonces.

Estoy agradecido con mis amigos y colegas Mary, Mariana, Elisabeth, Rachel, Chris, Dennis y Brian por su feedback crítico y apoyo.

En la Universidad del Salvador, estoy agradecido con Dra. Mirta Barreiro, Martín González y Felicitas Torrecilla por su fe tanto en mis esfuerzos como en mis habilidades. Estoy agradecido con Cristian Lorenzo por su guía, ideas, feedback crítico y aliento a lo largo de este proyecto.

He sido increíblemente afortunado de tener a Omar Dahi como mi tutor para este proyecto. Sus ideas, feedback, apoyo, paciencia, disponibilidad y empuje a la calidad en la investigación han ayudado a hacer de este proceso una experiencia de aprendizaje muy útil y disfrutable, y han sido indispensables en la producción del presente documento, que espero provea un útil e interesante análisis de la seguridad alimentaria en Guatemala.

Hay muchas otras personas adicionales que me han dado apoyo tanto directo como indirecto en el proceso de producción de esta tesis, y con ellos estoy verdaderamente agradecido.

Índice

1. Introducción.....	1
a) El Contexto de Inseguridad Alimentaria en Guatemala	1
b) Preguntas de Investigación Centrales y Secundarias.....	5
c) Descubrimientos Centrales	7
d) Metodología.....	8
e) Contenidos y Distribución de Capítulos	9
2. Marco Teórico y Conceptual.....	11
a) Organización del Capítulo	11
b) Seguridad Alimentaria.....	11
c) Seguridad Internacional, Seguridad Humana, y Seguridad Alimentaria	11
d) Cooperación Internacional	15
e) Cooperación Internacional y Regímenes Internacionales	16
3. El Sistema Mundial de Alimentos en la Era Neoliberal: Producción, Comercio y Ayuda.....	18
a) Organización del Capítulo	18
b) Comercio Internacional de Alimentos.....	18
c) La Volatilidad de los Mercados Internacionales de Alimentos	21
d) La Crisis de Precios de Alimentos.....	24
e) El Régimen de Ayuda Alimentaria Internacional	25
4. Cooperación Internacional, Estructura Socioeconómica e Inseguridad Alimentaria en Guatemala, 1980 – 2009	28
a) Organización del Capítulo	28
b) Exportaciones Agrícolas y la Producción de Granos Básicos en Guatemala.....	28
c) La Estructura Socioeconómica de la Agricultura Guatemalteca..	31

d) Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Sector Agrícola	37
e) Ayuda Alimentaria, el Programa Mundial de Alimentos y Guatemala	38
f) Dar a los Guatemaltecos Rurales Pobres la Oportunidad de Salir de la Pobreza: El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	44
g) Por una Guatemala sin Hambre: La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	48
5. Políticas Domésticas e Inseguridad Alimentaria en Guatemala, 1980 - 2009.....	53
a) Organización del Capítulo	53
b) Una Historia de Explotación.....	53
c) La Década de 1980: Un Estado Militarizado	54
d) Ajuste Estructural e Inversión Pública Agrícola	55
e) Un Lento Progreso: La Institucionalización de la Seguridad Alimentaria	56
6. Conclusiones.....	60
a) Preguntas de Investigación Centrales y Secundarias.....	60
b) La Naturaleza del Comercio Agrícola Internacional en Guatemala	60
c) Las Limitaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo Agrícola	62
d) El Alcance de las Políticas Domésticas de Desarrollo	63
e) El Fracaso de la Cooperación Internacional y la Política Doméstica	64
f) La Persistencia de la Inseguridad Alimentaria en Guatemala y Perspectivas para el Futuro	65
Apéndices	67
I. Acrónimos Utilizados	68

II. Ayuda Alimentaria de Estados Unidos a Guatemala como Porcentaje del Total de Ayuda Alimentaria (Todos los Donantes) – 1988 – 2008.....	70
III. Importaciones Comerciales de Granos Básicos Comparada con el Total de Ayuda Alimentaria en Especie por Cantidad, Guatemala 1988 – 2008.....	71
IV. Dependencia de Importaciones de Arroz, Maíz, Trigo y Frijol como Porcentaje del Consumo Total, Guatemala 1980 – 2007	72
V. Gastos Operacionales del Programa Mundial de Alimentos - Total per Cápita en Países de Latinoamérica y el Caribe con Operaciones Importantes de PMA, 1995 - 2008	73
VI. Cantidad Total de Ayuda Alimentaria a Guatemala (Todos los Donantes) – 1988 – 2008	74
VII. Índice Global del Hambre de IFPRI para Países Escogidos de Latinoamérica y el Caribe, 1990 y 2009.....	75
VIII. Prevalencia de la Malnutrición Crónica y Severa en Niños Menores a 5 Años, Países Escogidos de Latinoamérica y el Caribe..	76
IX. Evolución del Costo de la Canasta Básica de Alimentos, Guatemala 1995 - 2010	77
Bibliografía.....	78

1. Introducción

a) El Contexto de Inseguridad Alimentaria en Guatemala

El pelo oscuro de los niños más severamente malnutridos se vuelve rubio, al tiempo que las venas en sus piernas se vuelven visibles y sus rostros se hinchan con fluido. Sus músculos se vuelven tan débiles hasta que se convierten físicamente incapaces de sonreír (The Economist 2009). Esta es la horrible cara de la hambruna que ha destrozado partes del país centroamericano de Guatemala desde 2009. Para ese año, las estadísticas oficiales registraron 240 muertes directamente atribuibles a la falta de comida (citado en Ordóñez 2010). El verdadero número de vidas humanas perdidas en 2009 como producto de la hambruna fueron seguramente más: se sabe que los registros oficiales de muertes en el país están incompletos, y el impacto de la subnutrición puede volver otros problemas de salud fatales.

Las causas inmediatas de la hambruna en Guatemala son mejor conceptualizadas como parte de una “triple crisis” de subidas de precios de los alimentos, transferencias financieras en descenso y condiciones climáticas adversas. La crisis de seguridad alimentaria¹ preexistente fue empeorada de manera significativa por el drástico incremento en los precios mundiales de los alimentos que comenzó en 2006, y por la baja en las remesas de empleados expatriados en el marco de la crisis financiera internacional de 2008 (Ver Apéndice IX). Todo esto fue exacerbado por una severa sequía en la región del “Corredor Seco” del país en 2009. Sin embargo, una adecuada descripción de esta hambruna debe estar basada en el análisis de la estructura de la seguridad alimentaria subyacente en Guatemala, que ha dejado al país muy vulnerable frente a esta triple crisis.

La hambruna de Guatemala y la inseguridad alimentaria crónica del país se sitúan en el contexto de una contradicción global. En su reporte de 2009, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo: Crisis Económicas – Repercusiones y Enseñanzas Extraídas*, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimó que, por primera vez desde 1970, hubo más de mil millones de personas sufriendo de la subnutrición, representando alrededor de una sexta parte de la población mundial (FAO 2009f: 4). La organización también calculó que, en 2007, el

¹ Como será explicado en el capítulo 2, la seguridad alimentaria se refiere a la habilidad de los seres humanos de acceder a comida adecuada y suficiente para una vida activa y sana.

mundo produjo un 33% más de alimentos que los necesarios para satisfacer los requerimientos de energía de la población humana². La predicción de Malthus según la cual la raza humana superaría en poco tiempo su habilidad de alimentarse ha sido firmemente negada por la realidad estadística de las últimas décadas: aún cuando la población mundial ha crecido a tasas asombrosas y quizás sin precedente, los avances en la producción agrícola han logrado superar el resultante aumento en la demanda de alimento (Southgate, Graham y Tweeten 2007: 1). Estos datos demuestran la realidad contradictoria de la estructura socioeconómica contemporánea con respecto al alimento: mientras la humanidad produce más alimento del que consume, más del 15% de la población humana carece de suficiente acceso al mismo como para tener una vida sana y activa. Enfermedades fatales actúan sobre cuerpos malnutridos, mientras que los almacenes exceden en alimentos sobrantes. La hambruna de Guatemala y el hambre mundial en general entonces no son explicados por una carencia de alimentos disponibles. Reflejan el fracaso del sistema internacional socioeconómico para distribuir de manera adecuada las amplias cantidades de alimentos que se producen. En un sentido importante, la existencia de esta contradicción es una buena noticia para los subnutridos: en ausencia de restricciones ambientales o tecnológicas que prohíban la producción de cantidades adecuadas de comida, parece lógico suponer que un remedio para la situación actual es plausible.

Dentro de este contexto mundial, el presente estudio investigará la continua prevalencia del hambre y la desnutrición en Guatemala. Si bien este país centroamericano es calificado bajo la categoría de ingreso medio-bajo según el Banco Mundial, con un Producto Bruto Interno per cápita en 2009 de \$5,200 medido en términos de Paridad del Poder Adquisitivo, exhibe altos niveles de inseguridad alimentaria. Esta discrepancia es explicada por un índice de Gini de 0.551, lo cual representa la 13^a peor desigualdad en distribución de ingresos en el mundo (CIA 2010). Guatemala se ubica en el puesto 122 de 182 países en el Índice de Desarrollo Humano 2007 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en un cercano empate con Nicaragua por el segundo peor del hemisferio occidental detrás de Haití (PNUD 2009).

² <http://faostat.fao.org/>

Entre 1960 y 1996, el país sufrió una guerra civil que cobró las vidas de 200.000 personas. Las precarias condiciones socioeconómicas en las que vive una gran parte de la población rural han sido reconocidas mundialmente como una de las principales causas del conflicto armado (Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999; ONU 1998). El Acuerdo sobre Aspectos Sociales y Económicos y la Situación Agraria de los Acuerdos de Paz (que fueron mediados y apoyados por las Naciones Unidas), se concentró en la necesidad de enfrentar esta situación para consolidar la paz en el período post-conflicto (ONU 1998: 87). A pesar de la reconocida importancia de mejorar las condiciones rurales socioeconómicas y el logro de un sostenido crecimiento económico, los avances en la reducción de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria han sido algo limitados durante los 13 años desde la firma de los Acuerdos de Paz. Al mismo tiempo, la prevalencia de violencia directa continua siendo de gran preocupación. Actualmente, el número de asesinatos registrados cada año en Guatemala supera el promedio anual de muertes causadas por la guerra civil en el curso de sus 36 años (Overseas Security Advisory Council 2009), sugiriendo que las raíces del conflicto social no han desaparecido.

Uno de los aspectos más dramáticos de la realidad socioeconómica en Guatemala es el sufrimiento humano como producto de la inseguridad alimentaria, que se manifiesta en la prevalencia de hambre y desnutrición que sólo es superada por Haití en el hemisferio occidental. La extrema pobreza afecta al 15% de los guatemaltecos (CIA 2010), y el 16% de la población está subalimentado, una suba respecto del 14% de 1991 (IFPRI 2009: 41). El indicador más alarmante es la prevalencia de la subnutrición crónica en niños bajo los 5 años de edad (también conocida como retraso de talla o *stunting*): en un 54%, Guatemala empata con Timor-Leste por la tercera peor posición en el mundo, junto delante de Afganistán y Yemen (UNICEF 2009: 12-15). La severidad de estas cifras es significativamente mayor en la población indígena, que sufre una prevalencia de la extrema pobreza del 28% (CIA 2010) y una prevalencia del retraso de talla que llega al 69% (PMA 2009b: 5). En su amplio rango de implicaciones, la situación actual de seguridad alimentaria significa un daño biológico permanente a niños desnutridos (The Economist 2009) y demuestra una continuación de una estructura socioeconómica que ha mostrado ser altamente conflictiva.

La seguridad alimentaria de Guatemala es afectada en gran parte por la inserción internacional del país. Sus mayores exportaciones (café, bananas y azúcar) son

productos agrícolas cuya producción ocupa hoy el 25.0% de las superficies arables del país.³ En el contexto de altos niveles de desigualdad en propiedad de tierras (FIDA 2008b: 2), los beneficios del sector exportador agrícola son limitados para la gran mayoría de la población rural. A fines de 2009, el salario diario mínimo era de \$6.50, que sólo cubría 56% de la canasta básica de alimentos (PMA 2009b: 6). Muchos trabajadores en el sector agrícola (el 64% en 2000) ni siquiera reciben este magro salario mínimo (Vakis 2003: 60). Una alta tasa de crecimiento poblacional combinado con una expansión casi nula en la superficie dedicada a la producción de granos básicos en las últimas décadas ha conducido a Guatemala a depender cada vez más de las importaciones para satisfacer su demanda interna de alimentos. Si bien el país era autosuficiente en material de maíz a principios de los 80s, para 2006 estaba importando el 40% del consumo nacional de este grano, que comprende el 40% de la provisión de energía dietética para la población guatemalteca⁴ (FAO 2009h; ver Apéndice IV). Dado el alto nivel de dependencia de importaciones de este y otros granos básicos, la seguridad alimentaria en Guatemala es directamente afectada por los precios en mercados internacionales para estos productos, como se muestra en los niveles cada vez peores de hambre y malnutrición durante la crisis de precios de alimentos mundial de 2006-2008. Con la implementación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA) en 2006, Guatemala continúa con un proceso de liberalización del comercio de los mercados de alimentos, lo que implica que el impacto de los precios mundiales, ya sea positivo o negativo, será sentido cada vez más dentro del país.

Para entender la situación de la seguridad alimentaria en Guatemala es crucial analizar la interacción de estas dimensiones internacionales con las políticas domésticas. Como será mostrado en mayor profundidad, el Gobierno generalmente persiguió reformas neoliberales e integración comercial (incluyendo el comercio de alimentos) durante las últimas décadas, al tiempo que aportó poco para el apoyo público a los subnutridos o a estímulos de inversión en el sector de pequeños productores agrícolas. El Estado es notablemente débil y goza de poca confianza, y ha enfrentado gran dificultad política para elevar sus ingresos impositivos, que, en aproximadamente el 10%, es uno de los ratios más bajos en Latinoamérica de ingresos impositivos en comparación con el

³ <http://www.eclac.org/estadisticas/>

⁴ <http://www.eclac.org/estadisticas/>