



COYUNTURA DESDE LOS TERRITORIOS

Honduras: Cuando la crisis alimentaria se promueve y se refuerza desde los Decretos

FEBRERO 2021

Coyuntura desde los territorios:

Honduras: Cuando la crisis alimentaria se promueve y se refuerza desde los
Decretos Ejecutivos

Como citar este documento: CESPAD. Cuando la crisis alimentaria se promueve y se refuerza desde los Decretos Ejecutivos. Febrero, 2021.

Autor del documento:

Bladimir López

Revisión de estilo:

Claudia Mendoza

Las ideas y opiniones expuestas en este documento son responsabilidad del CESPAD y no reflejan la posición de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD).

Tegucigalpa, Honduras

Introducción

La actual crisis alimentaria que golpea a la sociedad hondureña se debe, entre otras situaciones: a la pandemia del Covid19 y a las secuelas que dejaron los huracanes Eta y Iota a su paso por Honduras. Esos eventos han empeorado la situación de inseguridad alimentaria ante la falta de empleo en el país, el agotamiento de las reservas de alimentos, el aumento de los precios de alimentos, el confinamiento y la vulnerabilidad ambiental y territorial.

En ese contexto, la administración del gobierno de Juan Orlando Hernández ha aprobado cinco decretos ejecutivos de emergencia en materia agrícola, conocidos como PCMs (se describen en el cuadro #2), que contradicen el marco regulatorio agrícola del país, desconocen las instituciones públicas encargadas de promover la reforma agraria y pasan por encima de tratados internacionales, pactos y convenciones en materia de seguridad alimentaria, derechos indígenas y derechos campesinos, reconocidos por el Estado de Honduras.

Sin embargo, antes de esos eventos la crisis alimentaria en el país ya estaba en un pico alto importante y las medidas gubernamentales para darle respuesta eran precarias y, en la mayoría de los casos, contrarias a las recomendaciones en materia agrícola y alimentaria, emitidas por el [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales \(DESC\)](#), y por el [movimiento campesino hondureño](#). En contraposición, la administración Hernández impulsó un proceso amplio de militarización de la política agraria, debilitó sistemáticamente las instituciones públicas de vocación campesina, encargadas de impulsar la Reforma Agraria, como el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) y el Instituto Nacional Agrario (INA), y desconoció, sustancialmente, el programa CREDIMUJER.

En este documento se analiza por qué la actual crisis alimentaria es producto de la ejecución de políticas agrarias que históricamente han reforzado la producción agroindustrial y bloqueado la capacidad productiva de los medianos y pequeños agricultores, responsables de producir granos básicos para el autoconsumo. Asimismo, por la ausencia de inversión pública en la preparación y prevención de eventos climáticos, para hacerle frente (de manera estratégica) a fenómenos como las sequías y huracanes. Ese contexto ha provocado que las comunidades productoras de granos básicos se encuentren en una total vulnerabilidad territorial.

En ese sentido, en el primer apartado de este análisis se realiza una exposición de la actual crisis alimentaria, exponiendo cifras que evidencian la situación de inseguridad alimentaria en el contexto de la pandemia del Covid19 y los huracanes Eta y Iota. En el segundo apartado se analiza cómo los PCMs, aprobados en el marco de la Pandemia y los huracanes, agudizaron la crisis alimentaria y dieron paso a un reajuste institucional en materia agrícola, que desplaza a las instituciones de vocación campesina encargadas de promover, gestionar y desarrollar la Reforma Agraria en Honduras. En el tercer apartado se plantean una serie de medidas coyunturales y estratégicas para darle respuesta a la actual crisis alimentaria.

I. Situación de la crisis alimentaria en Honduras en tiempos de Pandemia y emergencias climáticas

i) La pandemia del Covid-19 y la vulnerabilidad del sector campesino

El 5 de febrero del 2021, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), hizo público un informe de análisis sobre la [Inseguridad Alimentaria Aguda en Honduras, de diciembre de 2020 a septiembre del 2021](#). El documento indica que desde el mes de diciembre del 2020 y hasta marzo del 2021, al menos 2.9 millones de personas (31% de la población analizada) se encontrarán en crisis alimentaria o una situación peor (Fase 3 o superior de la CIF¹).

De acuerdo con las valoraciones o mediciones que hace el análisis del SICA, de esa cantidad de personas, 614 mil se encuentran en emergencia (Fase 4 de la CIF). Y mientras todo el país fue clasificado en Fase 3, los departamentos con mayor severidad son los siguientes: Yoro y Valle (35% que equivalen a unas 221,000 personas), y con mayor magnitud Cortés (41% que equivale a 732,000 personas) y Francisco Morazán (469,000 personas). Para el período de abril a junio de 2021, la población en condición de crisis o peor (Fase 3 de la CIF o superior) se incrementaría cerca de 3.1 millones y, en el período entre julio y septiembre 2021, cerca de 3.3 millones de personas se encontrarían en esta misma condición.

Figura #1
Mapa de la situación de crisis alimentaria proyectada (abril a septiembre del 2021)



Fuente: Inseguridad Alimentaria Aguda en Honduras (diciembre 2020- septiembre 2021). SICA, 2021. Pág. 2

El informe indica que entre julio y septiembre del 2021, se espera que la situación de inseguridad alimentaria del país continúe en crisis (Fase 3 de la CIF). Cerca de 616 mil personas (7%) estarían en emergencia y cerca de 2.6 millones de personas (28%) estarían en crisis (Fases 4 y 3 de la CIF respectivamente). Un total de 3.3 millones (35%) necesitarían una acción urgente; el escenario que refleja el mapa es crítico ya

¹ El SICA define CIF, como Clasificación de Inseguridad Alimentaria Aguda en Fases.

que, si el gobierno actual no emprende medidas estratégicas, entre julio y septiembre del 2021, 17 de los 18 departamentos del país estarían entrando en una fase de emergencia y hambruna sin precedentes en la historia del país.

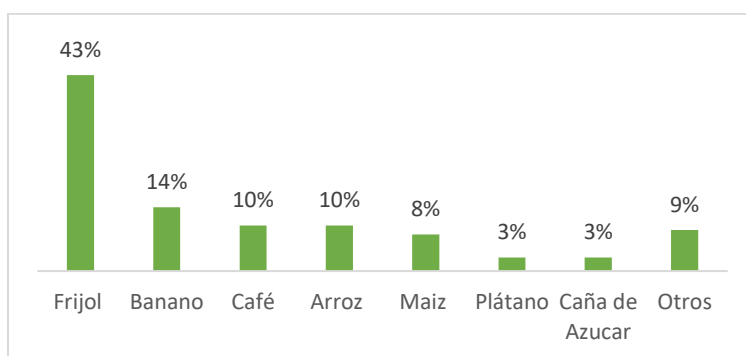
El informe del SICA no brinda elementos de fondo que permitan identificar la forma en la cual la pandemia agudizó la crisis alimentaria. Durante el período de abril a octubre de 2020, el Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), realizó una serie de [veedurías ciudadanas](#) y [reportajes periodísticos en profundidad](#) que analizan algunos de los elementos que determinaron la crisis, entre ellos sobresalen: i) la ausencia de una estrategia de reactivación agrícola integral con enfoque campesino y de género; ii) exclusión campesina en los programas financieros y técnicos para la reactivación agrícola; iii) politización en la entrega de insumos agrícolas para la cosecha de granos básicos: vi) priorización de la producción agroindustrial por encima de la producción agrícola para el autoconsumo, y, v) el confinamiento y la suspensión de las garantías constitucionales, que le impidieron a la población realizar acciones de pesca y siembra.

ii) **Huracanes Eta y Iota y la vulnerabilidad territorial**

El impacto de los huracanes Eta y Iota en el sector agrícola del país, es un punto de inflexión que dejó al descubierto la vulnerabilidad territorial detrás de la producción agrícola. El informe gubernamental sobre la [Evaluación de daños y pérdidas huracanes ETA y IOTA](#), señala que “el 71% de las unidades productivas agropecuarias en Honduras pertenecen a pequeños agricultores, con una tenencia menor a cinco hectáreas. Las principales actividades económicas agropecuarias, afectadas por los huracanes ETA y IOTA, son los cultivos producidos por pequeños agricultores hondureños. Los daños causados por los fenómenos climatológicos ascienden a L1,728 millones en todo el territorio hondureño”.

Gráfico #1

Estructura de pérdidas por reducción de superficie o activos agropecuarios



Fuente: Informe sobre evaluación de daños y pérdidas, huracanes Eta y Iota. Gobierno de Honduras, 2020. Pág. 112.

La gráfica anterior ilustra la forma en la cual los huracanes afectaron al sector campesino de mediana y pequeña escala, impactando negativamente sobre la producción de alimentos que son básicos. Por otro lado, es importante destacar que el informe señala “que el 91% de las pérdidas por reducción de superficie cosechada o activos agropecuarios, fueron registradas en los cultivos de frijol (L1, 153 millones),

banano (L366 millones), café (L272 millones), arroz (L266 millones), plátano (L84 millones) y caña de azúcar (L72 millones). El 99% de las pérdidas por reducción en productividad se registraron en cinco departamentos: Cortés, Choluteca, Yoro, Colón, Atlántida”.

En ese contexto desfavorable para el sector campesino, en el informe citado anteriormente, se identifican algunos elementos que permiten comprender la forma en la cual Eta y Iota profundizarán la crisis alimentaria en el país, debido a: i) la pérdida de tierras fértiles para la producción agrícola; ii) la pérdida de cosechas de granos básicos para el autoconsumo; iii) el daño a la infraestructura (carreteras y puentes) que impide el traslado de las cosechas; iv) el agotamiento de reservas de alimentos y, v) las limitaciones en el flujo económico en las personas agricultoras para las siembras.

Es importante mencionar que detrás de esos elementos existen dos aspectos de fondo (poco posicionados en el discurso público) y soslayados en el Informe de daños: lo referente a la vulnerabilidad territorial detrás de la producción agrícola de mediana y pequeña escala. Lo anterior pasa por considerar el acceso a la tierra del sector campesino, y los efectos del cambio climático. El primero, está restringido a un pequeño sector de la población, orillándolo a sembrar granos básicos en las laderas y en los predios cercanos a los ríos. [Fuentes oficiales](#) establecen que en la zona rural del país, el 65% de los hombres y el 86% de las mujeres no tienen acceso a la tierra. En la zona urbana, el 83% de los hombres y el 90% de las mujeres tampoco tienen acceso a la tierra

[Informes internacionales](#) establecen que aproximadamente el 60% del sector campesino cosecha en tierras que son vulnerables a eventos climáticos, como las sequías y huracanes. Lo anterior es determinado por un amplio [proceso de concentración y reconcentración de la tierra](#), impulsado en el marco de procesos de Modernización Agrícola en los que el sector agro-empresarial ha logrado acaparar tierras estratégicas para hacerle frente con mayor fuerza a los eventos climáticos.

El segundo aspecto es lo referente al cambio climático y su impacto en la agricultura. En Honduras, las acciones para prevenir y mitigar el cambio climático son precarias, y prueba de ello es la baja inversión pública. Existen cuatro componentes que miden la efectividad de los gobiernos al momento de luchar contra el cambio climático: mitigación, reconstrucción, preparación y prevención. [Informes señalan](#) que Honduras enfoca sus esfuerzos en un 38% para la mitigación; un 31% en la reconstrucción, en preparación un 9% y en prevención apenas un 2%. Se evidencia una baja inversión en preparación y en prevención, a pesar de que diversos estudios y análisis muestran que esta es la inversión más rentable y eficaz en la gestión de riesgo territorial.

II. PCMs que agudizan la crisis alimentaria en Honduras en tiempos de pandemia y emergencias climáticas

En el marco de la pandemia y de las emergencias climáticas, en temas agrarios y alimentarios el país entró en dos procesos paralelos. El primero, la emisión de una serie de PCMs agrarios que en el fondo agudizan la crisis alimentaria y, el segundo, un proceso de reajuste institucional caracterizado por el desplazamiento, en su

totalidad, de la institucionalidad de vocación campesina en la gestión de la crisis alimentaria, reposicionamiento de instancias como la Secretaría de Agricultura (SAG), señalada en el [Caso Pandora por malversar 280 millones de lempiras](#), la banca privada y organizaciones campesinas afines a la administración Hernández y al sector agroindustrial. Asimismo, la creación de una serie de instancias institucionales para gestionar el tema agrario, productivo y climático, como: el Servicio Nacional de Emprendimiento y Pequeños Negocios (SENPRENDE), y la Agencia Estratégica de Proyectos Productivos, Ambientales y Sociales en Honduras (AEPAS-HN), entre otras.

i) PCMs en materia agrícola que atentan contra la soberanía y seguridad alimentaria

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), enfatiza una serie de [componentes básicos](#) que son esenciales para que los gobiernos garanticen la seguridad alimentaria de la población. Entre los más importantes sobresalen: el acceso y control sobre los medios de producción (tierra, agua, insumos, tecnología) y la estabilidad alimentaria, lo que hace énfasis en la capacidad de los gobiernos en dotar de alimentos a la población en tiempos de crisis alimentarias.

Los PCMs ejecutivos aprobados tienen grandes implicaciones en el tema agrario y alimentario, y en la gestión de la crisis climática (vulnerabilidad territorial). Estos PCMs son de tres naturalezas: i) gestión de crisis alimentaria, ii) productividad agrícola y agroindustrial y, iii) cambio climático y vulnerabilidad territorial. En este análisis nos enfocaremos en los referentes al tema alimentario y agrícola.

**Cuadro #1
Elemento de los PCMs y su impacto en el sector campesino²**

PMC	Énfasis	Elemento principal	Implicaciones en materia alimentaria
041-20	Acceso a tierra	<u>Disposición de la SAG, sobre las tierras fiscales, nacionales ejidales. Las tierras concesionadas seguirán siendo propiedad del Estado y no serán objeto de reivindicación de ningún tipo (Art.41).</u>	<u>Se bloqueó la legalización de tierras y se abre un escenario de reconcentración de la tierra</u> en beneficio del sector agroempresarial. <u>El INA como institución encargada de rectorar el acceso a la tierra, no se menciona en los PCMs.</u>
030-20	Asistencia técnica	La SAG debe de garantizar los siguientes bonos: <u>Bono de Solidaridad Productiva y el bono cafetalero</u> (Art. 10).	<u>La asistencia técnica se fragmenta</u> y se limita a temas específicos, <u>priorizando el rubro agroindustrial por encima de los granos básicos.</u>
030-20	Acceso a crédito	<u>BANHPROVI, se encarga de ejecutar líneas de crédito</u> y asignaciones de recursos para la micro, pequeña y	<u>Los requisitos sobrepasan las capacidades</u> de los pequeños y medianos productores y la <u>banca privada funge como actor</u>

² Para mayor profundización se puede consultar el documento: "CESPAD. Tercer informe de monitoreo a la gestión pública en el marco del Covid-19. Políticas agrarias en Honduras que agudizan la crisis alimentaria en tiempos de pandemia. Octubre 2021". Disponible en: <https://cespad.org.hn/2020/10/28/politicas-agrarias-en-honduras-que-agudizan-la-crisis-alimentaria-en-tiempos-de-pandemia/>

		mediana empresa del sector agroempresarial (Art.14).	principal para otorgar financiamiento.
060-20	Producción agrícola	Autorizar a la SAG, a realizar el convenio de cooperación con la Función Hondureña de Investigación Agrícola (FIAH) para la construcción de cosechas de agua, perforación de pozos (Art. 2). El Estado no asumirá responsabilidad con terceras personas en las contrataciones que realice la FHIA (Art.3).	Se refuerzan las alianzas público-privadas y los mecanismos de transparencia son débiles.
141-20	Producción agrícola	Crease el Programa “Fuerza Agropecuaria Honduras para Pequeños y Medianos Productores” , los beneficios serán para las personas que tienen tierras propias (Art.1).	La asistencia técnica y financiamiento priorizan a las personas con seguridad jurídica sobre la tierra, excluyen a más del 80% de hombres y mujeres que no tienen acceso a la tierra.

Fuente: Elaboración propia con base a los PCMs emitidos en el marco de la Pandemia y las emergencias climáticas de Eta y Iota

El cuadro anterior expone la forma en la cual los PCMs atentan contra la soberanía y la seguridad alimentaria, ya que no fueron diseñados para darle respuesta a los problemas estructurales (acceso a tierra, acceso a agua, crédito y asistencia técnica) que históricamente han determinado la inseguridad alimentaria en el país, y, en contra posición, priorizan, una vez más, la [producción agroindustrial](#) para la exportación por encima de la producción de granos básicos para el autoconsumo. En ese sentido, los escenarios de emergencia alimentaria y hambruna descritos en el primer apartado de este análisis, en relación a lo expuesto en el cuadro #1, evidencian un escenario crítico de inseguridad alimentaria debido a la ausencia de programas agrícolas con medidas estratégicas que den respuesta a los problemas estructurales que han determinado la inseguridad alimentaria en el país.

Un punto de interés en el marco de los PCMs es el tema presupuestario, ya que se orienta una gran cantidad de fondos para la implementación de cada uno de los programas agrícolas que se crea en cada PCMs. El presupuesto se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro #2
Presupuesto en los programas agrícolas

PCM	Programa que se crea	Cantidad en millones de lempiras
052-2019	Programa de Desarrollo Agrícola	28.2 ³
030-2020	Programa de Aseguramiento de la Soberanía y Seguridad alimentaria.	8,000.00
	Bono de Solidaridad Productiva	200.00
	Bono Cafetalero	300.00

³ Monto ejecutado entre 2019 y 2020. Para mayor información ingresar: <https://www.sefin.gob.hn/pdah/> (Consultado el 1 de marzo del 2021)

	Agrocrédito 8.7	3,000.00⁴
041-2020	Alianza para el Corredor Seco.	200.00
141-2020	Programa Fuerza Agropecuaria Honduras para Pequeños y Medianos Productores.	32.00

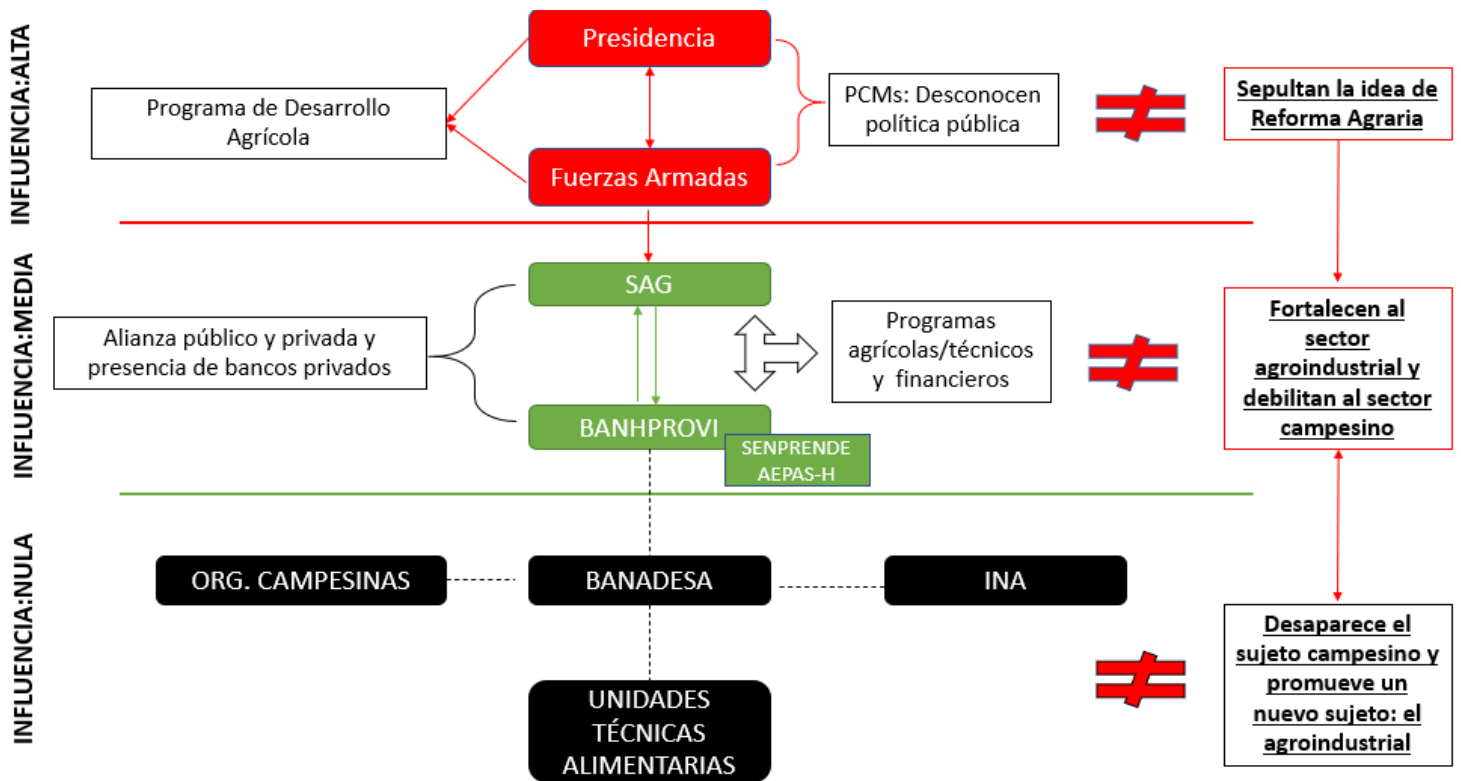
Fuente: Elaboración propia con base información de los PCMs en materia agrícola.

ii) Reajuste institucional en el sector agrario

El modelo de desarrollo neoliberal que la administración Hernández ha radicalizado, en el marco de la pandemia y las emergencias climáticas, desarrolla una serie de reajustes institucionales en diversos campos. El agrario es uno de los más afectados, como respuesta a las modificaciones en la estructura productiva del país y a las nuevas condiciones que impone el nuevo modelo de liberalización y apertura comercial internacional en un contexto post- pandemia.

Figura #2

Características del proceso de reajuste institucional en el sector agrario, en tiempos de pandemia y emergencias climáticas



Fuente: Elaboración propia en base en los PCMs descritos en el cuadro #1

La figura muestra la forma en la cual los PCMs promueven un amplio proceso de reajuste institucional que tiene como elemento crítico, la centralización de la Presidencia en la emisión de una serie de PCMs que, en su mayoría, desconocen y contradicen el marco de política pública agrario y alimentario establecido en el país.

⁴ Fondos disponibles para el 2020. Para mayor información ingresar : <http://dinero.hn/programa-agrocredito-8-7-prestara-a-5-con-una-cartera-adicional-de-2-625-millones-de-lempiras-bhc/> (Consultado el 1 de marzo del 2021)

A ese proceso de centralización hay que agregarle el posicionamiento táctico y estratégico de las Fuerzas Armadas en la gestión de la política agraria, con el objetivo de desmovilizar las luchas territoriales por el acceso a tierra y defensa de bienes comunes naturales. De esas premisas se posiciona la idea que detrás de todo el proceso de alta influencia y centralización política, existe una intencionalidad política por sepultar y desaparecer todo proceso de Reforma Agraria en Honduras.

En relación con las instancias institucionales que tienen influencia media, aparecen la SAG, BANHPROVI, SENPRENDE y AEPAS-HN, encargadas de gestionar el tema agrícola en lo referente al acceso a tierra, asistencia técnica, acceso a crédito, comercialización y productividad, a través de alianzas público-privadas, con un mayor control/influencia de la banca privada. En el marco regulatorio que crean los PCMs, estas instancias son las encargadas de llevar a la práctica los principales lineamientos y apuestas estratégicas de los programas de desarrollo agrario que existen en el país, los que, como se señala en el cuadro #1, fortalecen al sector agroindustrial y debilitan significativamente al sector campesino productor de granos básicos.

Por último, aparecen las instancias que, según el marco regulatorio vigente, son las encargadas de diseñar, promover y ejecutar el proceso de reforma agraria en el país y que, en el marco de los PCMs, aparecen relegadas y, en el peor de los casos, no se mencionan en ninguno de los artículos que contienen los PCMs. En el fondo, se evidencia una intención política por desaparecer al sujeto campesino e indígena organizado de la política agraria, por una nueva modalidad de sujeto social, próximo a la idea del emprendedurismo que promueve la construcción de un nuevo sujeto agro-empresarial.

¿De qué forma, el actual reajuste agudiza la crisis alimentaria? **Primero**, la centralización de las decisiones en materia agrícola y alimentaria, desde la presidencia, cierra espacios de participación y de incidencia para que las organizaciones campesinas expongan sus problemas y demandas. **Segundo**, la gestión de los programas agrícolas en manos de la SAG y BANHPROVI, excluyen al sector campesino e indígena, priorizan la agroindustria y fortalecen la producción agrícola de exportación, por encima de la producción de granos básicos para el autoconsumo. **Tercero**, la ausencia del INA y de BANADESA genera un proceso de vacío institucional que impacta negativamente en el sector campesino e indígena, ya que históricamente han sido estas las instancias responsables de dar respuestas a las demandas de este sector: acceso a tierra, crédito y asistencia técnica. **Cuarto**, las unidades técnicas especializadas en promover la seguridad alimentaria, alrededor de los programas agrícolas, no figuran en los articulados de los PCMs, abriendo un proceso de desconocimiento institucional con grandes impactos en materia de derecho a la alimentación.

III. Recomendaciones

En ese contexto es importante emprender acciones de carácter coyuntural y estratégico encaminadas a revertir la actual crisis alimentaria. Se recomienda lo siguiente:

Prioridades a corto plazo:

- 1. Realizar diagnósticos departamentales y municipales para determinar las prioridades de respuesta:** es importante conocer la disponibilidad en la reserva de alimentos e identificar a las poblaciones más vulnerables, con el objetivo de construir un plan de respuesta en conjunto con las municipalidades y organizaciones campesinas, y dotarlas de la protección social necesaria para hacerle frente a la crisis alimentaria.
- 2. Apoyo puntual en materia agrícola a las comunidades afectadas por ETA y IOTA:** ante el estado de abandono estatal, es importante que se construya un programa agrícola especial de emergencia para que las comunidades afectadas por los huracanes accedan de manera directa a tierras, fondos, mercados y asistencia técnica (que trascienda la actual política de bonos) para reactivar la producción agrícola y de esa forma hacerle frente, de manera estratégica y sostenible, a la actual crisis alimentaria.
- 3. Construir planes de inversión locales para sectores vulnerables:** la seguridad alimentaria en distintas comunidades rurales y más que todo urbanas, se obtiene directamente por la compra de alimentos en el mercado, y no mediante la producción directa. En ese sentido es importante que las corporaciones municipales, instituciones gubernamentales y cooperación internacional, construyan planes de inversión locales para la generación de empleos en beneficio de los sectores más vulnerables.
- 4. Planes de emergencia de respuesta para prevenir inundaciones y sequías:** la construcción de planes de emergencia de gestión de riesgo será de mucha utilidad para asegurar la protección de los principales medios de vida de las comunidades, ante la amenaza latente de inundaciones por huracanes y la pérdida de cultivos por la sequía. Lo anterior permitirá reducir la vulnerabilidad territorial y sentar las bases para un proceso territorial de lucha contra el cambio climático. Ese aspecto deberá ir de la mano de la construcción de un plan de desarrollo sostenible que cierre las brechas de desigualdades económicas y sociales entre las regiones, como punto de partida para hacerle frente, de manera estratégica, al cambio climático.

Prioridades a mediano plazo:

- 1. La derogación de los PCMs en materia agrícola** como punto de partida para abrir un proceso de construcción de política agraria que dé respuesta a los problemas estructurales que históricamente han determinado la inseguridad alimentaria en el país. La derogación se basa en términos de inconstitucionalidad, ya que muchas de las disposiciones de los PCMs, en materia agrícola, contradicen preceptos legales de un conjunto de leyes primarias.
- 2. Construcción de una nueva institucionalidad agrícola.** Renovar la institucionalidad pública en materia agrícola y alimentaria es uno de los puntos importantes para avanzar en el logro de resultados trazados en los programas agrícolas. Esta institucionalidad deberá ser flexible, democrática, transparente e inclusiva, y que potencialice (de igual forma) a las dependencias encargadas de promover el tema agroindustrial y el tema agrícola, desde la visión del sector indígena y campesino.

- 3. Crear programas especiales de acceso a tierra, crédito y asistencia técnica.** La actual crisis alimentaria se podrá revertir si el sector campesino accede a tierra, crédito y asistencia técnica, con lo cual se garantizará la producción de alimentos para el autoconsumo, permitirá a las familias elevar sus reservas alimenticias y generar excedentes económicos. Para ello es importante la creación de programas especiales que prioricen al sector agrícola productor de granos básicos e integre a las organizaciones campesinas e indígenas involucradas en el tema agrario.