

Alimentación Derecho Desnutrido

Análisis de la Política de Seguridad Alimentaria en Guatemala
–Obstáculos, avances y retos para su implementación–



Alimentación, un Derecho Desnutrido
Análisis de la Política de Seguridad Alimentaria en Guatemala
–Obstáculos, avances y retos para su implementación–



Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos

CIIDH

2 Calle 4-42, Zona 2, ciudad de Guatemala, Guatemala, CA

www.ciidh.org

Elaboración

Ricardo Zepeda Gaitán

Nadia Sandoval Ramos

Diseño y fotografías:

Mauro Calanchina

calanchina@intelnett.com

InterAgire Suiza

Con el apoyo de:

Intermón Oxfam

Guatemala, octubre del 2006

Índice

5	Introducción
11	I. Compromisos del Estado guatemalteco para abordar la problemática alimentaria
13	<i>a. Marco Internacional</i>
13	<i>b. Marco Nacional</i>
15	II. Operativización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
17	<i>a. Aplicación del Derecho a la Alimentación en Guatemala</i>
18	<i>b. Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, SINASAN</i>
19	<i>c. Estructura creada por la Ley de Seguridad Alimentaria</i>
23	III. Hacia una nueva institucionalidad
25	<i>a) Análisis de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria</i>
26	<i>b) Ejes programáticos</i>
27	Disponibilidad de alimentos
28	Acceso de la población a los alimentos
29	Consumo de alimentos
29	Aprovechamiento biológico de los alimentos
30	Prevención y tratamiento de la desnutrición
31	Sistema de Información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional
31	Fortalecimiento Institucional
32	Asignación de recursos
32	Cooperación Internacional
33	IV. Acciones gubernamentales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
35	<i>a. Primeras acciones</i>
35	<i>b. Acciones más recientes</i>
30	3. Políticas agropecuarias
31	4. La nueva política del MAGA
39	V. Conclusiones
41	VI. Principales Retos
35	VII. Recomendaciones
47	Bibliografía

Alimentación, Derecho Desnutrido



Alimentación, un Derecho Desnutrido

Análisis de la Política de Seguridad Alimentaria en Guatemala –Obstáculos, avances y retos para su implementación–

“La malnutrición y el hambre, tan extendidos en Guatemala, no se explican por una simple falta de alimentos, ya que las tierras del país podrían alimentar teóricamente sin dificultad a toda la población. Se deben mucho más a la desigual distribución de los recursos productivos del país. Guatemala sigue siendo uno de los países del mundo con mayores desigualdades en la distribución de los recursos, y la concentración de tierras y riqueza es extrema en razón de una larga historia de desarrollo excluyente que ha dejado a los pueblos indígenas desprovistos de tierras o de derechos laborales y los ha sometido a una discriminación racial omnipresente.”

Jean Ziegler, Misión a Guatemala



Introducción

A pesar que Guatemala tiene la capacidad para abastecer de alimentos a toda su población, es contradictorio que prevalezcan condiciones precarias de acceso a alimentos para la mayoría de sus habitantes.¹

En el país, la exigencia por garantizar el acceso a la Alimentación Adecuada como un Derecho Humano viene a cuestionar directamente el modelo socioeconómico que se ha venido configurando durante décadas y que en los últimos años ha adquirido un fuerte tono neoliberal. La tendencia actual se caracteriza por la reducción del accionar del Estado, (principalmente en sus responsabilidades sociales) y la promoción de la apertura comercial por medio de la desgravación de aranceles a los productos importados, que viene a vulnerar las fuentes de trabajo de todos los guatemaltecos y en consecuencia el acceso a una Alimentación Digna.²

¹ El Informe Ziegler enfatiza que *“La malnutrición crónica infantil en Guatemala es más del doble que en la mayoría de los demás países de América Latina, y figura entre las más elevadas del mundo (sólo es superior en Yemen y Bangladesh). En la actualidad la mitad de los niños guatemaltecos menores de 5 años padecen raquitismo, enfermedad que afecta a los niños indígenas en una proporción mucho más elevada (70%) que a los no indígenas (36%). (...) Además, más de 15 mil niños menores de 5 años fallecen cada año”*. Informe Ziegler. Misión a Guatemala. Naciones Unidas, 2006.

² Actualmente el gobierno guatemalteco enfrenta una coyuntura compleja para satisfacer las demandas de la población empobrecida, especialmente en las áreas de Salud, Educación, Tierra, Tercera Edad, Migrantes, etc., los cuales exigen mayor atención a sus problemas por parte del Estado. A pesar de la apertura de numerosas Mesas de Diálogo y de las promesas para fortalecer estas áreas, ya se observa en la propuesta del Presupuesto 2007 que no habrá mayor variación en las políticas gubernamentales durante el último año de la administración Berger.



En el discurso se promueve la idea que las políticas de apertura comercial traerán nuevas fuentes de empleo y que además permitirán el ingreso a menor costo productos para el consumo de los ciudadanos. Sin embargo tales afirmaciones se tornan en falacias, especialmente si se toma en cuenta que la población guatemalteca no ha logrado desarrollar las competencias necesarias para desenvolverse en una situación en que el desarrollo industrial requiere de la especialización de mano de obra para poder acceder a fuentes de trabajo dignas, además que si no se dan mejoras al ingreso se disminuyen las posibilidades de consumo.³

Las políticas implementadas desde el Estado, carecen de la eficacia y contenido necesario para garantizar derechos fundamentales como el de la Alimentación. El Programa de Reactivación Económica y Social **¡Vamos Guatemala!**, es la acción central de lucha en contra de la pobreza del actual gobierno, parte de la idea del rebalse *“Es necesario resaltar los vínculos existentes entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza extrema. Por lo tanto debe destacarse que la recuperación económica iniciada en 2004 con un crecimiento positivo del PIB per cápita, sumada a los esfuerzos intensos que el actual Gobierno impulsa para incrementar las capacidades y oportunidades de los guatemaltecos, cobran singular importancia para revertir aquella tendencia.”*⁴

Para el caso guatemalteco ha quedado demostrado que el problema no se reduce única y exclusivamente a la variable del crecimiento económico sino fundamentalmente a la distribución del ingreso. ***Guatemala no es un país pobre pero es un país de pobres.***

Por otro lado el crecimiento económico apenas es superior al crecimiento demográfico la economía creció 2.5% en promedio en el período 2000-2004 superando por muy poco el crecimiento 2.3%. A pesar que en el 2005 se creció a un 3.2% este resulta insuficiente para las necesidades del país.

Otro elemento importante a tomar en cuenta es el alto nivel que alcanza la inflación interanual la cual *“cerró en un 9.23% en 2004 y para el 2005 registró una inflación interanual del 10.29%. El costo de la*

canasta básica vital aumentó de Q2,361.08 en diciembre del 2003 a Q2,764.9 a finales del 2005 (alrededor de un 18% de incremento).⁵ Es importante agregar que la Canasta Básica Alimentaria incluye solamente alimentos básicos tomando como referencia el consumo de una familia de 5.4 miembros en promedio, mientras que la Canasta Básica Vital agrega otros aspectos importantes para la supervivencia humana, tal como la Educación y Salud.

Un aspecto fundamental para garantizar el acceso de la población a una Alimentación Adecuada es lo relativo al Salario. Es importante llamar la atención que a pesar que legalmente existe la posibilidad de nivelar el Salario Mínimo con respecto a la inflación, ha existido resistencia del actual gobierno a realizarlo, registrándose un único incremento del Salario Mínimo en tres años.

Este salario es de Q1,523.8 mensuales para actividades agrícolas, mientras que para actividades no agrícolas es de Q1,559.2 mensuales. Esto evidencia que *“el salario mínimo no llega a cubrir ni siquiera la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y solamente cubre el 46% de la Canasta Básica Vital (CBV) para trabajadores agrícolas, mientras para trabajadores no agrícolas cubre el 86.17% de la CBA, y el 40.7% de la CBV.”*⁶

En términos generales la política social del actual gobierno es incongruente con las necesidades del país. Al analizar las acciones gubernamentales relativas al tema alimentario se puede observar que no existe una voluntad real por desarrollar una política integral que cubra a toda la población. Si bien las acciones de “asistencia alimentaria” a poblaciones vulneradas tienen una importancia de carácter imprescindible en situaciones de crisis, estas no pueden constituirse en el objetivo fundamental del quehacer estatal.

Al respecto se refirió el reconocido experto de la lucha contra el Hambre, Jeffrey Sachs, durante su visita a Guatemala en abril de este año: *“No es más asistencia y caridad lo que se necesita, son recursos para que los proyectos se realicen.”*⁷

Es fundamental que la población guatemalteca tenga acceso a servicios sociales para llevar una

vida digna, mismas por las cuales aporta al Estado por medio del pago de sus impuestos. Además es necesario que las políticas económicas que se aplican tengan un carácter incluyente y que se tome en cuenta el costo social que las mismas tienen para toda la población.

El conjunto de políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional pueden tener sentido solamente en la medida que los diferentes gobiernos se apeguen a los principios establecidos en la Constitución Política de la República. Se hace necesario un Estado democrático, solidario y benefactor para todos sus ciudadanos, que reconozca y afronte las inequidades entre sus habitantes.

En términos generales consideramos que la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional es de gran valor y que se constituye como un importante primer paso para la vigencia del Derecho a la Alimentación Adecuada. Darle vida real y plena vigencia a la nueva estructura jurídica constituye un reto para dar los pasos iniciales en la construcción de una Guatemala sin hambre, pobreza y exclusiones.

El Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, CIIDH, pretende coadyuvar en este esfuerzo mediante el seguimiento al recién instalado Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la legislación que se ha generado alrededor, con el objeto de provocar nuevos procesos en la consolidación de estos esfuerzos.


³ A un mes de vigencia del DR-CAUSA, se da una importante contradicción en el gobierno de Oscar Berger al evidenciarse que la importación de pollo desde los Estados Unidos puede hacer quebrar la producción nacional de este alimento, especialmente en el sentido que vendría a abaratarlo.

⁴ SEGEPLAN. **Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala**. II Informe de Avances. Guatemala, 2006. Página 28.

⁵ Colectivo de Organizaciones Sociales. **Inequidad, Pobreza y Violencia en la Patria del Criollo**. Balance de la Paz 2005. Guatemala, 2006. Basado en información del Banco de Guatemala.

⁶ CIIDH/DESCGUA/CONGCOOP. Informe Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala, 2005. Guatemala, 2005. Página 21.

⁷ Diario El Periódico, 12 de abril de 2007.



**Los compromisos del
Estado guatemalteco
para abordar la
problemática
alimentaria**

I. Compromisos del Estado guatemalteco para abordar la problemática alimentaria

a. Marco Internacional

Guatemala ha ratificado numerosos convenios y tratados que lo vinculan y obligan al respeto, garantía y protección de los derechos fundamentales de la persona y pueblos. Entre ellos los directamente relacionados con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC, pero además entendiendo el carácter vinculante, integral e indivisible de los Derechos Humanos. Este

conjunto de compromisos implica una importante oportunidad para la construcción en el país de un marco institucional adecuado para el cumplimiento de los mismos, así como la apertura a iniciativas de la sociedad civil para su implementación. Significa que se reconoce y se promueve el carácter solidario del Estado guatemalteco para toda su población, especialmente en el sentido de la construcción de sociedades justas y democráticas.

Algunos Convenios e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por Guatemala

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el marco general.
- Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Los DESC encuentran su respaldo legal en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, elaborado por la Asamblea de Naciones Unidas en 1966, y que cobran vigencia en 1976. Guatemala lo ratifica por el Decreto legislativo 69-87, incorporándolo a la normativa jurídica nacional.

El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", reafirma, desarrolla, perfecciona y protege estos derechos con el propósito de consolidar en América, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los

derechos esenciales del hombre. Esto exige una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr la vigencia plena de los DESC; por medio de los cuales se crean las condiciones para que toda persona encuentre su desarrollo pleno, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en pro de la realización de otros.

b. Marco Nacional

En Guatemala, la Constitución Política de 1986, contiene una norma de carácter humanista y de protección, que reconoce el carácter indivisible, interdependiente y de importancia para la dignidad

humana, de los derechos humanos, establece: *“Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.”*⁸

De esa cuenta la aplicación de los DESC posibilita el acceso de un sujeto y de un grupo social a participar efectivamente de un nivel económico, social, cultural y político adecuado. El reconocimiento al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia incluye el acceso a alimentación, vestido y vivienda dignos, y a una mejora progresiva y continua de las condiciones de existencia a través de medidas promovidas por el Estado, para asegurar la efectividad de este derecho.⁹ En el Estado de Guatemala, recae la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo, de elegir sus objetivos y medios de desarrollo, de movilizar y utilizar sus recursos, de llevar a cabo reformas económicas y sociales progresivas y de asegurar la plena participación de su pueblo en el proceso y los beneficios del desarrollo.¹⁰

Este aspecto se refuerza con la Declaración del Milenio, en la cual se asume el compromiso de “liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niñez, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”. Esta declaración además del compromiso, tiene respaldo en metas estadísticas e índices del país, definiendo como plazo para su cumplimiento el año 2015 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los cuales se pretende: reducir a la mitad la pobreza extrema; reducir la cantidad de muertes infantiles; proveer educación a todos los niños y niñas del mundo; reducir la cantidad de enfermedades infecciosas y forjar una nueva alianza mundial para obtener estos resultados.

En el Marco de la Conferencia Internacional sobre financiamiento para el Desarrollo en Monterrey México, (2002) se define una alianza global para

el desarrollo, asumiendo compromisos para la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema como una estrategia de desarrollo prioritario, “de vida o muerte para 1000 millones de personas que viven en extrema pobreza”, brindando así un enfoque complementario a los propósitos del desarrollo del milenio para el 2015. En el se plantea la erradicación de la pobreza, como parte fundamental para el crecimiento económico, por lo tanto la **erradicación del hambre**, la educación universal, la igualdad de géneros, la salud primaria universal y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, aspecto vital para el crecimiento global y el desarrollo.¹¹

Entre los compromisos políticos más fuertes asumidos por el Estado de Guatemala tenemos a los Acuerdos de Paz firmados en 1996. Su valor radica en el hecho que por primera vez el Estado guatemalteco reconoce que las causas que originaron el Conflicto Armado Interno fueron ocasionadas por la exclusión, la pobreza, el racismo y la inequidad que ha vivido el país durante toda su existencia. De tal forma los Acuerdos de Paz se trazan un conjunto de compromisos que lleven a la superación de esas causas. A pesar que todas las acciones propuestas por los Acuerdos de Paz tienen un carácter integral, podemos observar que el Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria es el que más vincula acciones para la vigencia de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Sin embargo a diez años de suscrita la Paz, la agenda que emanó de este proceso ha enfrentado una serie de dificultades, quizá la principal ha sido la falta de una real voluntad política de los diferentes gobiernos por implementarla.

⁸ Constitución Política de la República. Artículo 46.

⁹ PIDESC. Artículo 11 (1)

¹⁰ ONU. Resolución de la Comisión de Derechos H. 1997.

¹¹ PNUD. Proyecto del Milenio de Naciones Unidas. Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico. 2005. Página 8.

Operativización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional



II. Operativización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

a. Aplicación del Derecho a la Alimentación en Guatemala

En la actualidad el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales lleva a cabo una revisión del concepto de Derecho a Alimentación Adecuada, el cual a partir de utilización en diferentes contextos venía adquiriendo un carácter polisémico que dificultaba su aplicación. Para que la aplicación de este derecho se universalice y las acciones de los Estados adquieran coherencia se manifiesta la Observación General 12 del PIDESC, en la cual se define que el Derecho a la Alimentación Adecuada se ejerce en la siguiente forma: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño/a, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.” Enfatiza en el término de “adecuación” en el sentido de que se garanticen los aspectos siguientes:¹²

- **Disponibilidad de alimentos** en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos para garantizar el crecimiento físico y mental, el desarrollo, el mantenimiento y la actividad física, que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.
- Que se garantice la **inocuidad** de los alimentos, es decir la inexistencia de sustancias nocivas de los alimentos disponibles;
- Que los alimentos sean aceptables para la **cultura de los pueblos** que los consumen;
- Que la **accesibilidad** de los alimentos sea sostenible en el tiempo;
- Que el acceso a los alimentos **no dificulte otros derechos humanos**.

En Guatemala para la definición del término de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN se utiliza el siguiente concepto:

“el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.”¹³

Es así como la implementación del Sistema, tal como se propone, implica un importante avance para la plena vigencia del Derecho a la Alimentación en el país. Desde otro punto de vista se puede interpretar que en la medida que no se logren avances en la lucha contra el hambre y la desnutrición, se evidencia que el sistema no está funcionando bien, y que a pesar de que sus principios están bien fundamentados, los enlaces para su operatividad pueden ser inadecuados.

Además de los aspectos referidos a las necesidades calóricas de la dieta alimenticia, el Derecho a la Alimentación Adecuada implica la disponibilidad de alimentos de calidad y sin sustancias dañinas o perjudiciales, aceptables de acuerdo a la cultura local y en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades nutricionales de las personas. En el tema de la dieta libre de sustancias nocivas se vincula el manejo del agua para riego y a la contaminación de los alimentos por esa vía. Por otro lado, dentro de los principios que rigen la Política de Seguridad Alimentaria, contempla la precaución a la importación de alimentos genéticamente modificados (materias primas y terminadas).

El complemento para garantizar la Alimentación Adecuada es vasto, pero se basa específicamente en que las condiciones socioeconómicas del país no obstaculicen la aplicación de este derecho y que especialmente se le brinde a la persona la

¹² Síntesis de la definición de Alimentación Adecuada. Observación General 12. N.U. Doc. E/C.12/1999/5 (1999).

¹³ Artículo 1 Ley del Sistema Nacional de seguridad Alimentaria. Dto. 32-2005.

capacidad para desarrollarse de una forma tal que pueda acceder por su propio esfuerzo al mismo. Por ende la denominada “lucha contra el hambre” no puede limitarse al hambre en sí, y las acciones de traslado de alimentos a poblaciones sin acceso a los mismos pues esto constituye solamente la fase inicial de un proceso que se debe ampliar a toda la población en la búsqueda de la integralidad.

b. Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, SINASAN

El objetivo del SINASAN es establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, un espacio institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de planes. Las políticas públicas deben mantener la misma lógica o sentido y no contradecir el espíritu de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este sentido su tarea fundamental es impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición, reducción de enfermedades y la eliminación de la desnutrición.

Otra acción de importancia es el diseño e implementación de acciones eficaces y oportunas de disponibilidad de productos básicos de la alimentación y asistencia alimentaria a los grupos de población que padecen desnutrición, complementadas con programas de desarrollo comunitario y seguridad alimentaria y nutricional. Además de trazar planes coyunturales o de emergencias, que se requieran para garantizar la seguridad alimentaria.

En especial se trata de impulsar los objetivos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria del Estado guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país.

Retos para su implementación

La promoción y tutelaridad del Derecho a la Alimentación Adecuada, DAA, corresponde al Estado, en el sentido que no se trata de una opción o preferencia de los Estados sino una obligación

legal. En Guatemala se ha instaurado la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN, para coordinar, proponer y facilitar la ejecución de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PSAN, a través de diversas entidades que complementan su quehacer en esta temática.¹⁴

En complemento se manifiesta que se debe fomentar el principio de solidaridad, en el sentido que los miembros de la sociedad se identifiquen con el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional. A partir de esto la sociedad, los particulares, las familias, el sector empresarial y las organizaciones no gubernamentales son responsables en términos generales de la realización del DAA.¹⁵ Además se debe promover la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento de esta política.¹⁶

Para la aplicación de los programas es fundamental la participación social, la cual se propone que se enlace por medio de los Consejos de Desarrollo. Esta acción es fundamental pero implica además que este Sistema sea descentralizado, impulsado y aplicado como establece la ley. Al respecto es importante aclarar que de hecho el Sistema de Consejos de Desarrollo, no ha sido respetado por los dos últimos gobiernos, lo que ya ha implicado un generalizado rechazo de la población a participar en el mismo. No se ha respetado el espíritu y forma de su función de los Consejos, más bien se han utilizado como mecanismos de clientelismo político y en otros casos son suplantados como mecanismo de consulta y planificación por los denominados Gabinetes Móviles.

El SINASAN establece la figura de los **Delegados Departamentales** dentro de la estructura de la

¹⁴ De acuerdo a la Constitución política de la república y al PIDESC, y lo recoge la ley SISAN en el principio de tutelaridad en el artículo 4 inciso d.

¹⁵ Artículo 4 inciso a y j. Ley del Sistema Nacional de seguridad Alimentaria Dto. 32-2005

¹⁶ Artículo 34. Descentralización. En los ámbitos departamental, municipal y comunitario los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conformarán comisiones específicas de SAN, para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Política SAN y del Plan Estratégico con sus respectivos programas, proyectos y actividades, en coordinación con la SESAN.

SESAN. Sin embargo no se especifica en el Reglamento su funcionamiento, la estructura, ni la metodología con la cual trabajan, por lo que queda un margen muy amplio para que los Delegados realicen su trabajo de coordinación. Para que esta función técnica tenga éxito es imprescindible además el reconocimiento de las particularidades de las problemáticas de cada departamento, por lo que se debe partir de estudios más amplios y mantener una comunicación formal con la población, además de las entidades involucradas. El artículo 5 es aun más específico en cuanto a la consulta que se debe hacerse a la sociedad civil organizada para proponer soluciones y definir estrategias orientadas a garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN–.

Además de ello, se crea el espacio de articulación y consulta de la sociedad civil, por medio de la Instancia de Consulta y Participación Social –INCOPAS–¹⁷ y la participación de la Sociedad Civil organizada en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria CONASAN.¹⁸ La sociedad Civil tiene un papel claramente definido en cuanto a la fiscalización y la aplicación operativa, técnica y de consulta de la política de SAN.

c. Estructura creada por la Ley de Seguridad Alimentaria

La ley crea un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINASAN,¹⁹ integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. La función básica es la llevar a cabo acciones de coordinación intergubernamental, manteniendo el espíritu de la PSAN. En este sentido se deben ejecutar acciones de coordinación, planificación y demás acciones en el sentido de la seguridad alimentaria y nutricional. Las instancias creadas para sustentar el desarrollo de estas funciones son las siguientes:

CONASAN

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es la máxima entidad que tutela las acciones de implementación de la PSAN. Este cumple con funciones de dirección y decisión

política. Está compuesta por representaciones tanto del Gobierno como de la Sociedad Civil, además de la cooperación internacional en el sentido de asesoría técnica. Las sesiones del CONASAN, están reglamentadas para realizarse de forma trimestral, incluso están calendarizadas para la última semana de los meses de: marzo, junio y septiembre. De especial importancia, es la planificada para marzo, ya que los miembros del SINASAN, deben trasladar a la SESAN su proyecto de plan operativo.

En el mes de julio de 2006 se eligieron a los representantes ante el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN. Las personas electas son las siguientes: Por el Sector Empresarial y con un período de dos años, Ana Luisa Guillén de FUNDAZUCAR y Bernardo Roehrs del CACIF; por los Sectores Sociales y con un período de un año: Daniel Pascual del CUC (sector campesino), Ovidio Ortiz Cajas del Sindicato de Trabajadores de Salud, Ronnie Palacios Mérida de CEIBA (sector de Organizaciones No Gubernamentales), Alejandro Batz Yaqui de ASCODIMAYA (sector indígena) y Víctor Ferrigno de la División de Ciencias Jurídicas de la USAC (sector académico). Por este período no hubo representación de los sectores de Iglesias, de Organizaciones de Mujeres y de los Colegios Profesionales. Es importante remarcar que en el Reglamento de la Ley SAN no se justifica la razón por la cual el sector empresarial se elige por separado, además que su rotación es para dos años.

SESAN

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República. Que ocupa el nivel de coordinación y planificación técnica.

La ley del SINASAN es amplia en el sentido de expresar, que para el desarrollo de sus áreas de

¹⁷ Artículo 25. Ley del Sistema Nacional de seguridad Alimentaria Dto. 32-2005.

¹⁸ Artículo 13. Ibid.

¹⁹ Artículo 6 Ley del Sistema Nacional de seguridad Alimentaria Dto. 32-2005.



trabajo, la SESAN podrá desarrollar la estructura administrativa y operativa que le demanden esas funciones, además se agrega el personal técnico y equipo que le permita dar cumplimiento a sus áreas de trabajo; y los funcionarios de enlace entre las instituciones del CONASAN.²⁰

La Instancia de Consulta y Participación Social, INCOPAS

Este se considera como el canal de comunicación o espacio de participación, donde se plantearán propuestas relacionadas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional por parte de los sectores de la Sociedad civil, integrado por un representante titular y un suplente, designados por cada uno de los sectores vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional.²¹

- Indígena;
- Campesino;
- Empresarial;
- Iglesia;
- Académico
- Organizaciones no Gubernamentales;
- Organizaciones de mujeres; y
- Colegio de Profesionales

Instituciones de Apoyo

Está conformado por las instituciones o entes que sin estar obligados o vinculadas directamente por esta ley, pertenecen al Estado o colaboran con este. Entre ellas la Comunidad Internacional y aquellas entidades que pueden brindar algún soporte técnico por ejemplo SEGEPLAN, Dirección Técnica del Ministerio de Finanzas, para las acciones del CONASAN. Estas a pesar de estar acreditadas ante la SESAN, pueden aportar a requerimiento de esta.²²

²⁰ Artículo 21 Ley del Sistema Nacional de seguridad Alimentaria. Decreto. 32-2005

²¹ Artículos 30 y 31.

²² Artículo 21 Ley del Sistema Nacional de seguridad Alimentaria. Decreto. 32-2005.

La compleja instalación del SINASAN

La SESAN informó en enero de 2006, en su boletín, la presentación de la política Nacional de Seguridad Alimentaria. Es preocupante el retraso de nueve meses que tuvo la instalación del CONASAN, especialmente porque se atrasaron numerosas acciones que le correspondía a este espacio llevar a cabo, además porque a este corresponde la toma de decisiones y la elaboración del plan estratégico anual y de emergencia, especialmente para el invierno.

En el mes de mayo se debió presentar el Plan Operativo Anual ante el CONASAN, para que este al aprobarlo, lo remitiera a la SEGEPLAN y a la Dirección Técnica del Ministerio de Finanzas públicas, para que lo resuelto sea considerado en la formulación del anteproyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el siguiente ejercicio fiscal. Con el atraso de la instalación se perdió la oportunidad para que el sistema funcionara adecuadamente para el año 2007, último año de gobierno de Berger, lo que implica que si el siguiente gobierno no asume la propuesta de POA para el 2008, habrá otro año más de atraso.

El retraso en la convocatoria y conformación del CONASAN, ponen en riesgo la aprobación del presupuesto correspondiente al 0.05 del IVA al SINASAN, a pesar de estar obligados a que previo a iniciar sus sesiones ordinarias, el CONASAN debería estar integrado por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, dentro de los quince días siguientes a la vigencia del acuerdo Gubernativo, es decir, quince días después del 29 de Marzo de 2006. Esto hubiera implicado que el CONASAN pudo haber iniciado con los miembros de las instituciones gubernamentales (por lo menos 8 de 12 miembros), para la elaboración de planes de cara al presupuesto para el año 2007. Esto demuestra falta de voluntad política para llevar a cabo la primera reunión del CONASAN.²³ La SESAN, está funcionando desde su formal instalación el 26 de abril de 2005.

Más adelante se observaron otras contradicciones. Las convocatorias realizadas en junio de 2006, para la integración de los cinco representantes de la Sociedad civil al CONASAN, violentaron el reglamento en cuanto a que previamente se tuvo que conformar el INCOPAS, como estructura de respaldo, en la toma de decisiones de la sociedad civil, auditoría y consulta técnica. Además de se incorporó al sector sindical, no previsto en el reglamento y que podría generar en una impugnación de un proceso forzado.

Dentro de lo estipulado, en cuanto a descentralización, en los ámbitos departamental, municipal y comunitario, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conformarán comisiones específicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Política SAN y del Plan Estratégico, con sus respectivos programas, proyectos y actividades, en coordinación con la SESAN, sin embargo el reglamento no desarrolla este aspecto.

Recientemente la SESAN informó de la instauración de una Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CODESAN– en Quetzaltenango, en donde participaron miembros de algunos ministerios y del Consejo Departamental de desarrollo, elaborando planes para el departamento de gestión, coordinación y monitoreos, pero sin tener un plan operativo Nacional que lo respaldara.

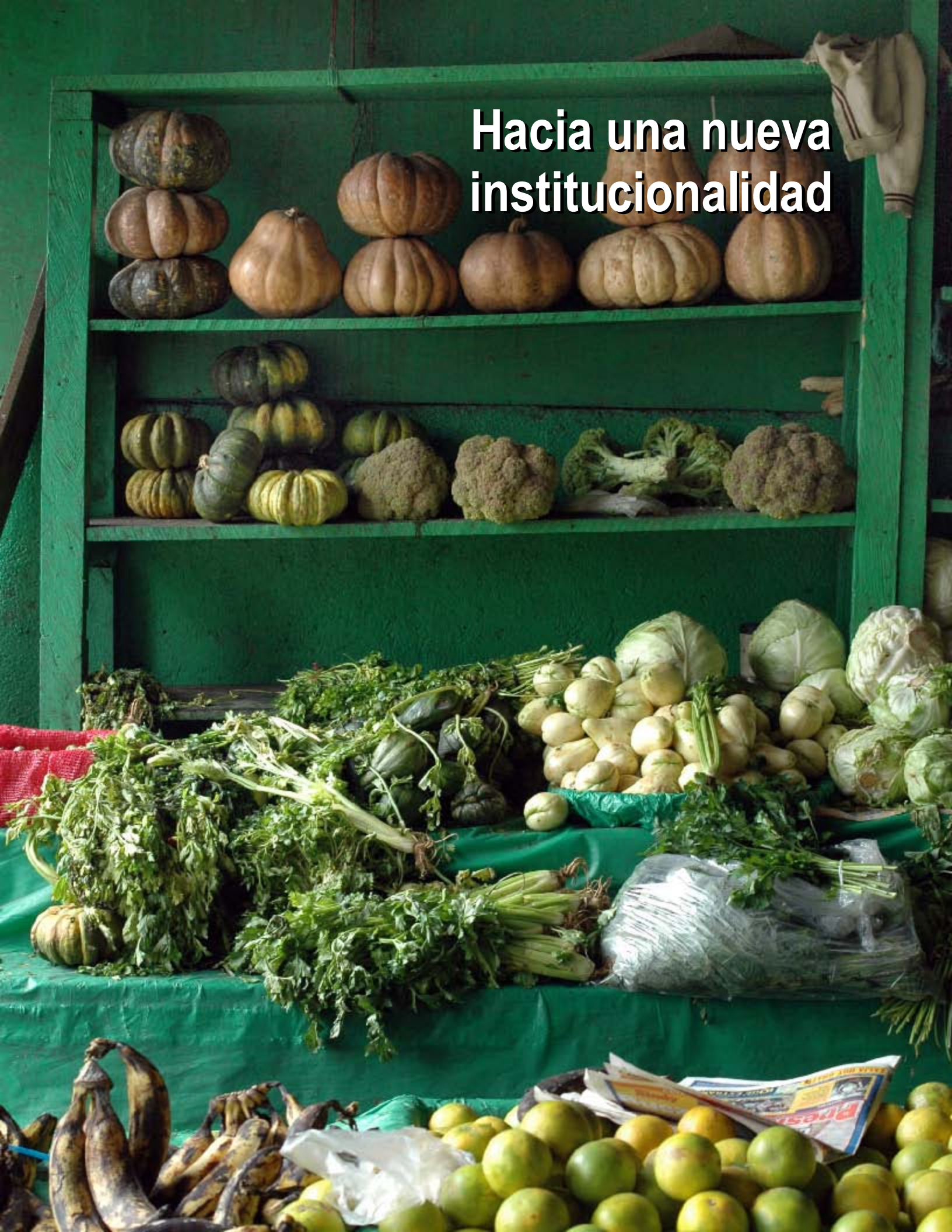
No existe una relación de jerarquía claramente establecida. Aunque el CONASAN es el órgano encargado de la aprobación de planes estratégicos y coyunturales, queda en manos de la SESAN la mayoría de los procesos de elección, convocatorias, revisión de planes estratégicos y operativos, elaboración de la política nacional, e incluso el personal de esta presta auxilio al CONASAN. Existe además de la representación ejercida por ministros y viceministros, un funcionario vínculo entre el CONASAN y los ministerios en él representados ante la SESAN.

El Reglamento de la Ley SAN no se especifica los requerimientos para Secretario de SAN, lo que implicó que el cargo recayera en alguien sin experiencia profesional en el tema, lo que limita su accionar especialmente en cuanto a su integralidad. En complemento se observa que el personal que labora en la SESAN tampoco tiene el perfil más adecuado para abordar el tema. El actual Secretario de la SAN, señor Andrés Botrán, es ingeniero en manufactura y no tiene experiencia en gestión de programas sociales. De las 46 personas que trabajan en la SESAN, solamente existen 5 licenciadas en Nutrición. En cuanto a los delegados departamentales, solamente cubren 15 departamentos, 10 de los cuales son Ingenieros Agrónomos.

En el renglón 029 se puede observar 7 personas que devengan salarios superiores a los Q20 mil quetzales, dos de los cuales ni siquiera tienen grado profesional superior.

²³ Artículo 40. Reglamento de la ley del Sistema Nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Acuerdo Gubernativo 75-2006.

Hacia una nueva
institucionalidad



III. Hacia una nueva institucionalidad

a) *Análisis de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria*

El conjunto de acciones que se demandan del Estado para la efectiva vigencia y cumplimiento del Derecho a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria, obliga a las instituciones del Estado a brindar una respuesta institucional coordinada, atendiendo a los alcances y limitaciones que determine la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.²⁴ A continuación hacemos una síntesis de los principales contenidos de la PSAN, con el objeto de visualizar los retos que implica su implementación en el contexto en que se encuentra el país actualmente.

El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, formaliza legalmente la coordinación interinstitucional e institucionaliza la Secretaría de Alimentación y Nutrición, SESAN y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN, como el espacio para promover planes, proyectos, acciones y políticas públicas desde los ministerios que lo conforman. Por medio de la representación social en el CONASAN se abre la oportunidad para fiscalizar el desempeño estatal y su quehacer, además de canalizar las demandas y problemáticas planteadas para la definición de políticas.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PSAN, define ciertos principios rectores bajo los cuales se sustenta la implementación de una política de carácter integral, por lo que de mantenerse el espíritu de los mismos implica un paso importante para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación.

- Solidaridad,
- Integralidad,
- Transparencia,
- Sostenibilidad,
- Soberanía Alimentaria,
- Precaución,
- Tutelaridad,
- Descentralización,
- Equidad,
- Participación ciudadana.

Ejes transversales

Los ejes transversales de la política implican los temas que se deben retomar en la aplicación de la política, “de forma intrínseca, integral y apropiada.”²⁵ Es importante mencionar que en tanto se consideran ejes transversales, se involucra de hecho el desempeño de otras instancias estatales que por su naturaleza podrían considerarse ajenas a la temática alimentaria. Implica además que cualquier acción que contradiga los mismos debe considerarse una violación al Derecho a la Alimentación.

- **Ambiente:** en el sentido de la preservación y restablecimiento de las condiciones ambientales, además promoviendo patrones de desarrollo sostenible que conserven la capacidad de producción de los ecosistemas naturales.
- **Priorización de la población vulnerable:** reconocer las limitaciones (que por condiciones de pobreza o por inadecuada capacidad de respuesta ante eventos naturales que tienen ciertos grupos humanos.
- **Salud:** como objetivo intrínseco para que el organismo humano pueda desempeñarse adecuadamente y especialmente para aprovechar los alimentos que que necesita y/o consume.
- **Vulnerabilidad ante desastres:** en el sentido de la disminución de la capacidad productiva y de acceso a los alimentos que puede llegar a padecerse en casos de desastres de cualquier índole.
- **Agua potable:** en tanto se debe promover su acceso y disfrute para toda la población, espe-

²⁴ “Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud (...) para lograr un sistema alimentario nacional efectivo”. (Art. 99 Constitución de la República). Además de “acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar”. (Art. 94 Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. Constitución Política de la República.)

²⁵ PSAN. Pág. 15.

cíficamente en cuanto a su consumo y utilización para la producción agropecuaria. Implica además su explotación responsable.

Objetivos específicos

Como puede observarse los objetivos de la PSAN implican un importante compromiso por alcanzar un estado de suficiencia alimentaria con la capacidad de afrontar los requerimientos nacionales, además de las problemáticas concretas.

- a) Asegurar la **disponibilidad y el abastecimiento** permanente y suficiente, de los alimentos necesarios para toda la población, a través de un equilibrio razonable entre la producción nacional y la importación de alimentos.
- b) Promover y priorizar las acciones tendientes a mejorar el **acceso económico, físico, biológico y cultural** de la población a los alimentos.
- c) Propiciar **condiciones políticas, económicas, sociales, educativas, ambientales y culturales** para asegurar a toda la población un consumo diario de alimentos en cantidad y calidad adecuados.
- d) Incidir en el **mejoramiento de las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos**, que garanticen a toda la población condiciones de salud y de ambiente necesarias para una óptima utilización biológica de los alimentos ingeridos.
- e) Velar por la **calidad de los alimentos** de consumo nacional, en cuanto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural.
- f) Implementar un **marco regulatorio, institucional y operativo para los programas de la ayuda alimentaria**, incluyendo situaciones de emergencia.
- g) Implementar un **sistema de información nacional**, permanente y veraz, sobre la seguridad alimentaria y nutricional, para identificar los factores estructurales, ambientales y humanos que inciden en la misma, a fin de emitir alertas

tempranas y tomar decisiones políticas y técnicas en forma oportuna.

- h) Desarrollar y fortalecer **mecanismos de prevención y tratamiento de problemas nutricionales** por escasez o exceso, con prioridades en los grupos de mayor riesgo por edad, condiciones fisiológicas, área de residencia, nivel socioeconómico, género y, o identidad cultural.
- i) Establecer políticas y mecanismos de coordinación entre las instituciones nacionales e internacionales involucrados en la temática para la ejecución coherente y coordinada de los programas de seguridad alimentaria y nutricional, a fin de optimizar los recursos y capacidades.

b) Ejes programáticos

Los aspectos anteriores implican los principios fundamentales y objetivos básicos bajo los cuales la política lleva a cabo sus ejes programáticos. Es a partir de estos que se definen las acciones que se deben abordar para dar cumplimiento a los objetivos trazados.

A partir de los ejes programáticos deben surgir las acciones más concretas que se configuran en proyectos. Estos concretizan más claramente las principales acciones que deben realizarse y a pesar de pueden observarse como hechos aislados, implican el desempeño institucional por la búsqueda de los objetivos básicos.

Es importante enfatizar que muchos de los compromisos pueden ser abordados en lo inmediato, mientras que otros requieren de la redefinición de la institucionalidad y legislación existente, y algunos implican la creación de nuevas instancias para su aplicación.

Para contribuir al fortalecimiento del sistema propuesto llevamos a cabo una revisión acerca de la aplicabilidad de cada componente de los ejes programáticos. Para esto hacemos una breve síntesis del contenido de cada uno de ellos y a continuación exponemos algunos puntos de importancia para su implementación.

Disponibilidad de alimentos

Para facilitar que toda la población tenga acceso a los alimentos se debe promover mejoras a la infraestructura en general y fortalecer las capacidades de la población para administrar la producción de alimentos, especialmente en las regiones y con los estratos de mayor vulnerabilidad. Otro aspecto importante son las acciones de protección de las fuentes de agua, tanto para la producción de alimentos como para el consumo humano.

Promover la inversión y el crecimiento de empresas agroindustriales productoras de alimentos, especialmente las que utilicen insumos nacionales. Además de atacar las condiciones que propicien o permitan la competencia desleal entre productos nacionales y extranjeros. Además legislar y regular la importación de productos transgénicos; lo que implica tanto alimentos como semillas.

Otro eje de importancia lo implica el mantenimiento y distribución de contingentes de alimentos, para garantizar el abastecimiento en etapas de crisis alimentaria. Además sistemas de control y monitoreo de insumos agrícolas, del tipo, existencia y calidad de alimentos básicos, a nivel local y comunitario; y vigilancia epidemiológica en la producción agropecuaria.

Valoraciones para su implementación

- Se debe promover la construcción y mantenimiento de los **caminos vecinales** de las comunidades más aisladas. Este aspecto es sumamente complejo y se constata que las acciones del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, MICIVI, son aún débiles para su abordaje; de hecho este ministerio reconoce que no tienen claridad acerca de cuáles y en qué estado se encuentra la mayoría de los caminos vecinales, lo que implica indirectamente que no se está abordando.
- Las acciones para desarrollar las capacidades administrativas de la población vulnerable en cuanto a la producción de alimentos es de suma importancia en tanto que genera nuevos procesos. Se observan ciertas experiencias realizadas especialmente desde Organizaciones No Gubernamentales, por lo que son rescatables muchas experiencias, especialmente en cuanto a que se deben complementar con otras actividades. Actualmente el Estado promueve diversas iniciativas como Guatecompite, sin embargo es evidente que este aspecto no se dirige a la población más empobrecida, sino a productores medianos.
- Respecto a la protección de fuentes de agua se hace necesario la legislación a favor de la misma, la cual al momento está muy debilitada. Actualmente existen en el Congreso de la República dos iniciativas de Ley de Aguas, las cuáles si bien implican la retoma institucional del agua como bien público, también significa que para su aprovechamiento se pueden otorgar concesiones para su explotación, lo cual viene a contradecir el espíritu del principio de acceso al mismo como un bien público. Es particularmente pernicioso la contaminación de aguas por actividades como la Minería, aspecto que ya ha generado reacciones opuestas en la población rural sin que el Estado intervenga a su favor.
- El desarrollo de empresas agroalimentarias que utilicen materias primas nacionales se ve obstaculizado si no existe una entidad que vele por ello. Las posibilidades de afrontar la competencia desleal que podría hacer quebrar a los productores nacionales se complica con la vigencia del DR-CAFTA, a partir que productores de los Estados Unidos tienen mayores posibilidades de producir al contar con subsidios de su gobierno.
- En cuanto a la utilización de **alimentos y semillas transgénicas** se constata que se han importado incluso por medio de donaciones que el mismo gobierno ha utilizado para llevar a poblaciones en estado de hambruna. Es fundamental el establecimiento de un Sistema de

Vigilancia con la capacidad técnica y administrativa para controlar la totalidad de los contingentes alimenticios que ingresan al país. En complemento se hace necesario extender el análisis a los alimentos que ya se producen en el país. Con esto se puede promover un proceso de Certificación más amplio que puede incluir inocuidad y pertinencia alimentaria.



ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS ALIMENTOS

Promover acciones para que la población tenga acceso a los alimentos que requiere, que tenga los ingresos para adquirirlos o los produzca o reciba de forma donada. En este sentido se propone: generar mayores oportunidades de ingreso económico a los sectores con menores ingresos; fomentar proyectos productivos en regiones vulnerables en los cuales se invierta una parte de las remesas familiares; aplicar programas de asistencia alimentaria entre población necesitada; establecer mecanismos de coordinación en asistencia alimentaria en situaciones de emergencia; establecer, con el apoyo de los productores, programas de producción, almacenamiento y abastecimiento de alimentos en épocas de crisis; considerar el costo de la Canasta Básica de alimentos como un criterio para definir el salario mínimo; crear condiciones de mercado para se establezcan los precios de los alimentos básicos; promover la protección al consumidor mediante la auditoría social.

Valoraciones para su implementación

- Es básico que toda la población tenga acceso a los alimentos que requiere, sin embargo abrir la posibilidad de que esto sea por medio de **donaciones** es contradictorio, especialmente porque implica dependencia externa y solamente es justificable en situaciones de emergencia.
- El fomento para que se invierta parte de las **remesas en producción en proyectos productivos** es inviable, en cuanto a que es evidente que las familias más pobres utilizan los recursos que les son enviados para la solución de sus problemas inmediatos y no precisamente porque tengan intenciones de inversión. Además es contradictorio que sean los migrantes quienes financien este tipo de proyectos, tomando en cuenta que viven en condiciones precarias para mantener a sus familias en condiciones mínimas. Lo que sí es viable es la utilización de cierta parte de los recursos que ya se recaudan para cumplir con esta propuesta o una tasa específica para las tierras improductivas u ociosas.
- El constante aumento de la Canasta Básica Alimentaria implica que no es accesible a una gran parte de la población debido al estancamiento que sufre el Salario Mínimo. El aumento del mismo se ha visto obstaculizado por el sector empresarial bajo el argumento que no es sostenible. Es contradictorio que se plantee que existe recuperación económica y que la economía está creciendo, pero no se promuevan acciones para nivelar el salario de los trabajadores.
- La posibilidad de regular el mercado para la estabilización de los precios en los alimentos básicos es compleja, especialmente cuando no existen condiciones para llevarlo a cabo. Es más viable la protección del consumidor por medio del fortalecimiento de las instancias ya creadas, como la Dirección de Atención del Consumidor, DIACO. En complemento se debe promover la producción intensiva de ciertos cultivos considerados básicos para la alimentación de los guatemaltecos, especialmente para prever temporadas críticas y de escasez.

CONSUMO DE ALIMENTOS

Promover que la población desarrolle capacidad para decidir sobre la selección, adquisición, almacenamiento, preparación y distribución intrafamiliar de los alimentos. Esto mediante campañas sistemáticas de información, educación y comunicación –IEC– del tema alimentario, especialmente dirigidas a las niñas y las adolescentes; promover campañas de lactancia materna; fortalecer las condiciones institucionales para el control de la inocuidad en la producción y comercialización de alimentos; promover el cumplimiento de la legislación relativa a fortificación de alimentos procesados; incorporar módulos en la recolección de información de encuestas y censos para conocer los hábitos alimenticios; y promover el trabajo de organizaciones defensoras de los derechos e intereses de los consumidores.

Valoraciones para su implementación

- Este aspecto fundamental se obstaculiza a partir que la mayoría de la población no tiene acceso a la información necesaria para decidir cuales alimentos son los más apropiados para el consumo y su bienestar, por lo que el desarrollo de campañas informativas con pertinencia cultural en los medios de información masivos es fundamental. En complemento se hace necesaria la opinión de expertos nacionales que indiquen las características nutricionales y bioquímicas de los alimentos que se comercializan, además para que emitan juicios técnicos para impedir la entrada de alimentos perniciosos para la salud.
- Se debe regular la venta de alimentos considerados de baja calidad alimenticia así como dañinos para la salud, especialmente en centros educativos. Es importante incluir en la *pensa* de estudios de todos los niveles educativos la **promoción de hábitos alimenticios adecuados** y no solamente para niñas, en tanto que como se promulga actualmente induce a prácticas machistas.
- El fortalecimiento institucional de las entidades que deben velar por la **inocuidad** de los alimentos es fundamental. Se debe apoyar el desarrollo de la capacidad técnica para incluir una gran variedad de alimentos tanto nacionales como importados. Este aspecto puede apoyarse por medio del análisis de la denuncia de los consumidores en cuanto toxicidad, fechas de vencimiento, malas prácticas del manejo de los alimentos y otros aspectos denunciados.
- No se incluye el tema de la **pertinencia cultural** para el consumo de alimentos. Esto implica el reconocimiento y aprovechamiento de ciertos alimentos nacionales, que según la temporada y el área geográfica de origen puede ser aprovechado para promover su consumo.

APROVECHAMIENTO BIOLÓGICO DE LOS ALIMENTOS

Se trata de promover y facilitar el estado y bienestar físico y biológico de la población, para aprovechar las sustancias nutritivas de los alimentos ingeridos. En este sentido se propone desarrollar programas educativos que promuevan la vida sana, prácticas de higiene en la producción y consumo de alimentos; fortalecer los programas de fortificación de alimentos; sistematizar la vigilancia epidemiológica, la prevención y control de enfermedades vinculadas con los malos hábitos alimenticios; y promover la vigilancia sobre la calidad e inocuidad del agua y el saneamiento ambiental.

Valoraciones para su implementación

- Este eje implica el desarrollo de campañas masivas para que la población mejore sus criterios y prácticas alimenticias en consonancia con una vida sana, la cual debería dirigirse prioritariamente a los sectores sociales que no tienen acceso a otras fuentes de información. En complemento implica acciones estatales de vigilancia no solo epidemiológica, sino además de buenas prácticas agrícolas.
- Un aspecto fundamental al respecto lo implica el compromiso del Estado por promover la cloración del agua en todo el territorio nacional. Este aspecto se ha visto relegado especialmente por el fomento del consumo de agua embotellada que es sumamente onerosa para la mayoría de la población. En este sentido es imprescindible la promoción del aprovechamiento del agua de lluvia, además de técnicas accesibles para la purificación del agua, tales como procesos de filtración, el método Sodis de purificación por soleamiento, hervido, etcétera.
- Además del fomento de mejores prácticas alimenticias e higiénicas es importante que el gobierno mejore el desempeño de las actividades que ya tiene establecidas, especialmente en cuanto a vigilancia epidemiológica. Es fundamental que el Ministerio de Salud fortalezca este aspecto tanto en lo urbano como en lo rural, mediante un incremento permanente del presupuesto a este aspecto y el incremento y especialización del personal que lo realiza.



PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE LA DESNUTRICIÓN

Fortalecer las instituciones y mejorar la infraestructura que da tratamiento a las personas que padecen desnutrición, especialmente niños y madres lactantes. En este sentido se parte del proceso de vigilancia nutricional dirigido a niños menores de cinco años; implementar un sistema para tratar enfermedades nutricionales en la población vulnerable; ampliar los programas de fortificación alimentaria; garantizar la atención alimentaria a niños con desnutrición aguda y sus familias, además de un programa de alimentación complementaria para niños de 6 meses a 3 años; en complemento, promover el apoyo comunitario para fortalecer la prevención y tratamiento de la desnutrición.

Valoraciones para su implementación

- Uno de los aspectos fundamentales que tiene que ser abordado urgentemente es la universalización para toda la población escolar a los programas de alimentación existentes. Esto implica el abordaje serio y sin restricciones de iniciativas como los **Comedores Escolares** en tanto que las actuales experiencias de los programas de Vaso de Leche y Alimentación Escolar si bien tienen resultados positivos en la población escolar, aún son muy limitados y no cubren a toda la población necesitada.
- Es importante promover acciones a favor de otros sectores de la población que por sus limitaciones socioeconómicas no pueden acceder a los alimentos adecuados. Al respecto es factible desarrollar la experiencia de **Comedores Comunitarios u Ollas Populares** para sectores empobrecidos, en los cuales el usuario solamente paga el costo de los alimentos.

SISTEMA DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y ALERTA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Un aspecto de gran valor para la toma de decisiones políticas y técnicas lo constituye la instalación de un Sistema de Información. Se pretende que el mismo realice un diagnóstico de los sistemas de información existentes y que a partir de la información recabada se establezcan mecanismos e indicadores para la evaluación de políticas, programas y proyectos relacionados con la temática. Esto da pauta para la generación de una planificación estratégica que tenga la capacidad de llegar incluso a nivel comunitario. Además se abre la oportunidad para evaluar la pertinencia de las pautas alimenticias de la población mediante el cruce de información generada por diversas fuentes: encuestas a hogares, vigilancia de la fortificación de alimentos y actualización del costo de la Canasta Básica Vital.

Valoraciones para su implementación

- El sistema propuesto es acorde a los requerimientos de información para la toma de decisiones y para la validación de las políticas desarrolladas. Además se abre una oportunidad para que la auditoría social promueva acciones de exigibilidad, por lo que el sistema debe estar abierto para que la Sociedad Civil pueda llevar procesos de fiscalización. Son importantes los sondeos permanentes a poblaciones clave, especialmente para desarrollar planes de largo alcance.
- Otro aspecto que daría mayor valor a la propuesta es la vigilancia del acceso del recurso agua, en cuanto a su saneamiento, inocuidad y control de fuentes de contaminación, especialmente de aquellas originadas por malos procedimientos o ineficacia de entidades estatales autónomas, específicamente en cuanto a su uso industrial.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Se plantea la consolidación del marco normativo e institucional para que la institucionalidad establecida sea funcional, lo que motiva la ampliación presupuestaria y el fortalecimiento técnico y humano necesario. Esto implica necesariamente partir del establecimiento del SINASAN, por medio del establecimiento de su normativa y procedimientos; además los ajustes normativos, administrativos, financieros y logísticos necesarios. Un aspecto de importancia para este programa lo implica la inserción del tema alimentario en la planificación operativa de los Consejos de Desarrollo.

Valoraciones para su implementación

- Este aspecto adquiere la característica de eje fundamental de todo el proceso. Es urgente la vigilancia del desempeño de la institucionalidad existente para su readecuación permanente según las necesidades, así como para la creación de nuevas entidades que logren los objetivos propuestos; por lo que un proceso que mejora el desempeño institucional es la valoración crítica del mismo, que se puede ir generando a partir de procesos de exigibilidad de la sociedad civil.
- Es fundamental que el desempeño institucional se mantenga apegado a las observaciones que surgen desde todos los niveles de representación en el Sistema de Consejos de Desarrollo. En este sentido es necesario que la representación social desarrolle capacidades de vigilancia y monitoreo al funcionamiento de las entidades encargadas de la temática.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

En el sentido de la ejecución del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional se requiere del establecimiento de una partida presupuestaria suficiente, especialmente para el funcionamiento de la institucionalidad requerida. Se considera que la misma debe ser reconocida como una prioridad para el Estado y en tal sentido debe promovida y gestionada. En complemento se deben establecer los mecanismos para la transparencia y llevar a cabo auditoría social y fiscalización de los fondos.

Valoraciones para su implementación

- Para que el sistema sea funcional es necesario que sea sostenible por el mismo Estado guatemalteco. Si bien es factible contar con el apoyo internacional hay que considerar que las crisis alimentarias en otras regiones del mundo comprometen estos recursos. Es por ello que el Estado guatemalteco debe buscar los mecanismos para que el respaldo al sistema se vaya fortaleciendo y especialmente para que se acomode a las necesidades del país y no sea lo opuesto.
- Para la consolidación del sistema se requiere que se defina legalmente un monto porcentual de los presupuestos del Estado, para que las entidades desarrollen un funcionamiento óptimo, y que estos montos no sufran de recortes en el transcurso del año específico. Es fundamental reconocer políticamente la importancia que la temática alimentaria implica para el desarrollo del país, lo que motivará su adecuación permanente en base a las necesidades.

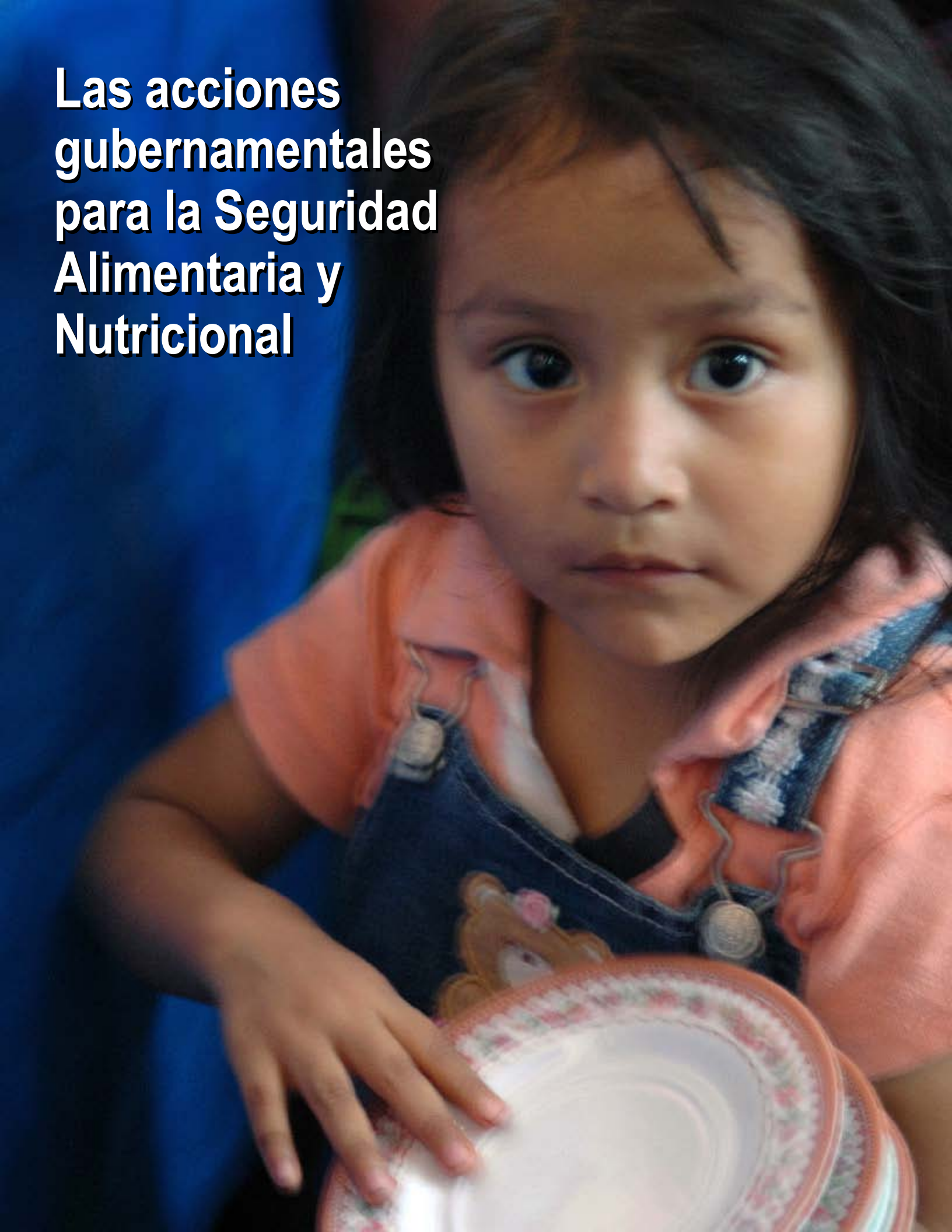
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Se plantea es coordinar los esfuerzos de cooperación técnica y financiera de los organismos bilaterales y multilaterales en su quehacer.

Valoraciones para su implementación

Como mencionamos en el punto anterior actualmente la cooperación que brinda la comunidad internacional es fundamental y de hecho se constituye en el principal aporte que llega a las comunidades, sin embargo la cooperación financiera no debe constituirse en una carga permanente para la misma. Es factible y más productivo aprovechar las oportunidades de apoyo técnico para la consolidación del sistema propuesto, especialmente cuando se observa que el mismo se perfila como una prioridad para el Estado guatemalteco.

**Las acciones
gubernamentales
para la Seguridad
Alimentaria y
Nutricional**



IV. Acciones gubernamentales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

a. Primeras acciones

Durante décadas el tema alimentario no se abordó en Guatemala de una forma integral, más bien se orientó fundamentalmente a la atención de la niñez empobrecida y grupos vulnerados por causas naturales, pero dejando de lado las necesidades de toda la población. Esto significó para nuestro país un atraso en prácticamente todos los indicadores vinculados al desarrollo fisiológico de la persona, lo que evidencia que a pesar de más de 50 años de abordar el tema en general los avances son nulos e incluso han significado retrocesos para la mayoría de la población.²⁶

Es importante reconocer el aporte del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, INCAP, que desde 1949 ha venido llevando a cabo un proceso de investigación nutricional, que ha rendido importantes frutos, especialmente en cuanto al diseño de alimentos accesibles a la población, además en el sentido de formación humana especializada en el tema nutricional. Estos éxitos sin embargo se ven desdibujados en el sentido que no se logran integrar a la definición de políticas públicas coherentes con la problemática nacional.²⁷

Desde los años 70 se inician los primeros programas de alimentación para escolares, los cuales han ensayado con diversos productos elaborados, pero cada vez es más evidente que el criterio es el de economizar costos al máximo, sacrificando el sentido de los programas. Es así como además de la Incaparina, que se distribuye de 1977 a 1985, se crearon diversos programas: Galleta Escolar, Atoles, Protemasa, etc.; sin embargo prácticamente ninguno tuvo éxito y fueron obstaculizados por la complejidad de la cobertura, los altos costos de traslados y la corrupción.²⁸

El gobierno del FRG llevó a cabo el primer ensayo de trasladar fondos directamente a las escuelas por medio de las COEDUCAS, en el caso de las Escuelas PRONADE, o las Juntas Escolares, en el caso de las Escuelas comunes. Sin embargo el monto entregado, consistente en una cantidad fija de Q3 por alumno diario, implícitamente significaba que los padres de familia tendrían que complementar el monto, además que aún en la actualidad el monto ha variado con tendencia a disminuir.²⁹ Esta metodología es retomada y profundizada por el gobierno de la GANA, pero convirtiéndose en condición para recibir la ayuda alimentaria la organización de las Juntas Escolares.

b. Acciones más recientes

Para el año 2005 la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN, anuncia como logros algunas actividades que como se puede observar incluyen en su mayoría cuestiones de índole administrativa, pero que no implican mayores cambios que benefician a toda la población guatemalteca.

²⁶La población guatemalteca en general y especialmente la indígena evidencia rezagos de gravedad motivados por una insuficiente e inadecuada alimentación; los atrasos en talla y peso son los más fuertes de todo el continente americano.

²⁷Por ejemplo la formación de especialistas es un importante componente que ya podría estar aportando valiosos elementos en la definición de las políticas nacionales, sin embargo no ha sido aprovechado por los últimos gobiernos.

²⁸CIEN/USAID. Informe del Programa de Alimentación Escolar. Resumen Ejecutivo. Guatemala, 2003.

²⁹Ibíd.

³⁰Basado en la Memoria de Labores de la SESAN. Año 2005. Página 9.

Acciones de la SESAN durante el año 2005³⁰

- Aprobación por unanimidad de la Ley SAN.
- Presentación de la Política SAN al vicepresidente.
- Elaboración y consenso de la Estrategia de Atención a Familias en Riesgo.
- Apoyo a la cooperación internacional en torno al tema SAN.
- Propuesta y creación del Centro de Información y Coordinación SAN, CICSAN.
- Aprobación por la Junta de Directores del PMA del programa de alimento complementario para los próximos 3 años.
- Inicio del piloto del Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica en 508 comunidades de 18 municipios.
- Coordinación de la distribución de 6,974 Toneladas Métricas de alimentos, beneficiando a 398 mil personas, con una inversión de Q16.6 millones.
- Coordinación de la atención alimentaria interinstitucional a partir del huracán Stan.
- Inclusión del tema SAN en las agendas de trabajo de los CODEDES y COMUDES y acciones concretas de sensibilización en SAN a líderes locales y nacionales.
- Realización de la Conferencia Latinoamericana sobre Hambre Crónica en el marco de las Metas del Milenio.
- Reconocimiento de los avances y esfuerzos realizados en materia SAN por parte de los integrantes de SICA-BRASIL y organismos internacionales.

³¹ Actualmente se publicita el diseño de un Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria que se implementará a partir de enero de 2007. Diario de Centroamérica, Guatemala 14 de agosto de 2006. Página 9. Es evidente que si la discusión apenas inicia en el mes de agosto, las recomendaciones que emanen de este proceso no pueden ser tomadas en cuenta en la ejecución del presupuesto del 2007, el último año del gobierno de Berger.

Para el año 2006 a la SESAN se le asigna un presupuesto de Q12 millones. En el corte a medio año se observa que se ha ejecutado solamente un 27.86% del mismo, lo que implica una ejecución de solamente Q3.3 millones. Es importante observar las importantes modificaciones que sufren prácticamente todos los programas, lo que evidencia que aún no existe claridad acerca del desempeño que debe realizar la secretaría (ver cuadro). Por otra parte la baja ejecución presupuestaria se nivela de alguna forma por las transferencias corrientes que básicamente implica un simple traslado de fondos a entidades externas. De no ser por esto la SESAN apenas estaría superando el 15% de su presupuesto; esta tendencia implica que al cierre del año se podrían quedar sin ejecutar casi la mitad de los fondos.

Es importante remarcar que si bien a la SESAN le corresponde llevar a cabo acciones de coordinación interinstitucional y que la baja ejecución de su presupuesto no implica necesariamente retrasos de las entidades que coordina, esto sí implica el desaprovechamiento de recursos para la consolidación de un sistema que se requiere urgentemente.

Ejecución presupuestaria de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Presidencia de la República (a junio del 2006)

PROGRAMA	ASIGNADO	MODIFICADO	EJECUTADO	%
Servicios personales	3,141,800.00	+ 1,874,860.00	893,606.18	17.8
Servicios no personales	5,857,300.00	- 2,228,500.00	328,000.57	9.0
Materiales y suministros	3,000,900.00	- 2,254,360.00	130,538.39	17.5
Propiedad, planta, equipo, intangibles	0.0	+ 258,000.00	41,641.90	16.1
Transferencias corrientes	0.0	+ 2,350,000.00	1,950,000.00	83.0
Total SESAN	12,000,000.00	0.0	3,343,787.04	27.9

Fuente: Informe de Gestión al 28/06/2006

**Conclusiones,
Retos y
Recomendaciones**



V. Conclusiones

- La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce principios y valores que comprometen al país, especialmente a su gobierno, a promover acciones que superen las inequidades entre sus ciudadanos y especialmente a apoyar a los sectores sociales que se han visto marginados del desarrollo económico y social.
- En complemento Guatemala es signataria de numerosos compromisos internacionales que lo comprometen a la búsqueda del cumplimiento de los derechos universales en el país. Básicamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales implican la búsqueda del bienestar social de todos los individuos en la construcción de la justicia social.
- El cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala es aún muy débil, a partir que no se asumen políticas de carácter integral que beneficien a toda la población y que las lleven a superar los bajos indicadores sociales. Las acciones que se orientan al traslado de alimentos a poblaciones empobrecidas o afectadas por desastres naturales no pueden constituirse en la única función de las políticas alimentarias.
- El encarecimiento de la Canasta Básica en complemento con el estancamiento de los salarios en general y del Salario Mínimo en especial, han implicado que día a día se limiten más las posibilidades de acceso a los alimentos de toda la población guatemalteca. Esto implicará que la población en estado de pobreza extrema y sin acceso a la Alimentación Adecuada se verá en un constante crecimiento.
- Se reconoce que si bien se han hecho importantes esfuerzos para el establecimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el marco legal complementario, las acciones realizadas aún no responden a las expectativas generadas. Es evidente que el aporte del gobierno de Oscar Berger ya no implicará mayores acciones de las que ya se han dado y que el accionar político que se promueve en la actualidad no compromete a este gobierno, sin garantizarse su respaldo en los siguientes gobiernos.

A pesar que está por cumplirse un año de divulgadas las recomendaciones del Relator para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, las mismas no han sido retomadas en su integralidad. De hecho se observa que los escasos avances no corresponden a esfuerzos del Gobierno Central, sino a entidades autónomas, tal es el caso de la Procuraduría de los Derechos Humanos, PDH, que abrió una oficina de discusión acerca de la temática alimentaria.



VI. Principales retos

Si bien es cierto que la institucionalidad que gira alrededor de la PSAN, en su mayor parte es nueva y que su instalación implica una nueva experiencia, se observan ciertas fallas, debilidades y malos procedimientos que generan dudas y desconfianza. Esto es particularmente riesgoso cuando es un proceso que apenas inicia, especialmente en el sentido que demerita la gravedad de la problemática alimentaria nacional y que puede trascender en malas prácticas que debilitan los esfuerzos realizados.

Para que la PSAN alcance los objetivos para los cuales fue creada es importante que se respalde en una buena ejecución, pero especialmente que se respeten los procedimientos que implica. Esto incluye desde una buena, eficiente y transparente capacidad de ejecución, así como el respeto a las instancias que de ahora en adelante delinearán la política.

Se reconoce el valor de los contenidos en la PSAN y de la Ley SAN, el Reglamento de la misma se observa sumamente débil para la aplicación de los anteriores. En este sentido un paso fundamental es iniciar la revisión del Reglamento para que los demás instrumentos puedan ser efectivos en su aplicación, especialmente retomando los aspectos emanados de diversos procesos de análisis a su aplicabilidad.

Un instrumento de fundamental valor lo constituye el conjunto de recomendaciones que hace el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, al gobierno guatemalteco. Su valor radica no sólo en su actualidad, lo que abre una importante oportunidad para retomar acciones para su aplicabilidad en el corto plazo, sino por que se constituye en un reconocimiento tácito acerca de que las causas que provocan el hambre y la pobreza están directamente relacionadas con las extremas desigualdades en la distribución de la riqueza, que convierten al país en uno de las excluyentes a nivel mundial.

La denominada "Misión a Guatemala" lleva a Jean Ziegler a aportar una importante definición que se debe constituir en una luz para promover la lucha contra la pobreza en el mundo: ***"El derecho a la propiedad privada no debe prevalecer sobre el derecho a la vida ni a la alimentación"***.



VII. Recomendaciones

- **Fortalecimiento institucional.** La aplicación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional es tan compleja que requiere de un conjunto de capacidades y fortalezas para desarrollar sus objetivos. Es fundamental redefinir los formatos para su aplicación, así como los perfiles de las personas que se encarguen de los mismos. En el país ya existe una gran cantidad de profesionales aptos para asumir este reto, especialmente los formados durante décadas en los ámbitos del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, INCAP. El Gobierno no puede obstaculizar la implementación de la política por lo que en complemento debe reconocer su carácter de primer orden y se debe priorizar su aplicación.
- **Fortalecimiento institucional a nivel departamental y municipal.** Especialmente en el sentido que actualmente no existe claridad del quehacer de los delegados a nivel departamental. A pesar que se llevan a cabo acciones de coordinación interinstitucional, actualmente no existe un marco hacia el cual dirigir estas acciones. Un paso básico es definir la metodología por medio de la cual se abordará el nivel municipal, especialmente si se toma en cuenta que el Sistema de Consejos de Desarrollo no es respetado por el mismo Gobierno.
- **Promoción de la participación social en la definición de políticas.** A pesar que puede haber mucho interés de la sociedad para participar en la fiscalización y monitoreo del desempeño de las entidades públicas que abordan la temática alimentaria, es evidente que actualmente no existe un formato para canalizar sus demandas. Si esto no es asumido tal situación puede revertirse y constituirse en una fuente de conflictos que las delegaciones departamentales no pueden asumir.
- **Fortalecimiento del CICSAN.** El sistema de información es de suma importancia para la redefinición de las políticas públicas, especialmente en su mediano y largo plazo. Si bien el

sistema de “alertas tempranas” es de utilidad en lo inmediato, es fundamental ampliar su visión a temporalidades más amplias, lo que se constituye en la fuente primordial para la definición de los planes y proyectos gubernamentales.

- **Elaboración de planes a corto, mediano y largo plazo.** El diseño de las políticas públicas que trasciendan los gobiernos y que puedan ser respaldados en el largo plazo implica la promoción de un amplio debate público y fundamentalmente el reconocimiento de las causas que conllevan al hambre y la pobreza en el país.³¹

³¹ Actualmente se publicita el diseño de un Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria que se implementará a partir de enero de 2007. Diario de Centroamérica, Guatemala 14 de agosto de 2006. Página 9. Es evidente que si la discusión apenas inicia en el mes de agosto, las recomendaciones que emanen de este proceso no pueden ser tomadas en cuenta en la ejecución del presupuesto del 2007, el último año del gobierno de Berger.



Recomendaciones del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación para Guatemala, señor Jean Ziegler

Se exhorta al gobierno de Guatemala para que se aplique íntegramente el nuevo marco jurídico y normativo a fin de garantizar plenamente a todos los guatemaltecos, en especial a los indígenas, el derecho a la alimentación. Esta tarea debería realizarse en el marco de los Acuerdos de Paz, promoviendo la justicia social, la equidad, la participación y el respeto a los derechos humanos.

- a) Dada la situación de hambre y de extrema pobreza de Guatemala, la realización del derecho a la alimentación debería pasar a ser una prioridad urgente. Toda violación del derecho a la alimentación debería considerarse justificable con arreglo a la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Al aplicar esta ley, el poder judicial debe considerar que estas violaciones incluyen la discriminación de hecho y de derecho en el acceso a los alimentos y a los medios para conseguirlos, así como todo incumplimiento de la obligación específica de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho.
- b) Es preciso reconocer el derecho de las comunidades indígenas a la tierra y protegerlas de la expropiación por la fuerza. Todos los eventuales desalojos se deberían ajustar a la normativa de los derechos humanos. Es preciso combatir la impunidad en los casos de violación del derecho a la alimentación y que todos los guatemaltecos reciban el mismo trato ante la ley. Se deberían permitir las protestas pacíficas legítimas sin represión. Se debe poner fin al encarcelamiento y el asesinato de activistas campesinos. El Gobierno debería adoptar una política que impida la penalización de los conflictos sociales y territoriales y dar capacitación e instrumentos a las fuerzas de seguridad, el Procurador de los Derechos Humanos y el sistema judicial para que los conflictos se diriman en un marco donde se respete el derecho a la alimentación. El derecho a la propiedad no debe prevalecer sobre el derecho a la vida ni a la alimentación.
- c) Deberían cumplirse íntegramente los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz en relación con la reforma agraria, los derechos laborales y la reforma fiscal, a fin de promover una sociedad más incluyente basada en los derechos humanos y la justicia social. Deben respetarse cabalmente los derechos sobre la tierra, los derechos laborales y la no discriminación.
- d) La discriminación racial contra las comunidades indígenas no es aceptable y es preciso adoptar medidas urgentes contra ella mediante una amplia campaña nacional. Debe ponerse fin a la usurpación de tierras indígenas, como en el caso de La Perla.
- e) Es preciso combatir la discriminación contra la mujer, en especial contra la mujer indígena, y reconocer sus derechos, en especial el de acceso a los recursos productivos y de propiedad de estos recursos. Se debería enmendar el Código de Trabajo, para eliminar la discriminación contra la mujer del medio rural.
- f) Es preciso aplicar sin más dilación la Ley del catastro y un Código Agrario que regule el acceso a la tierra así como su uso y tenencia, y reconozca las formas indígenas de propiedad de la tierra y respete el derecho a la alimentación. Además, el Gobierno debería asumir como primera prioridad el establecimiento de una jurisdicción agraria para la resolución de los conflictos sobre la tierra, que debe recibir fondos suficientes y el mandato de hacer cumplir las leyes que prohíben la usurpación de tierras. El proyecto de Ley del agua debería incluir disposiciones para definir la responsabilidad institucional, establecer una institución de resolución de conflictos y ofrecer reparación a las víctimas de las violaciones del derecho al agua. Es preciso enmendar la Ley de minería para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, con arreglo al Convenio N° 169 de la OIT y debería modificarse la

política minera para armonizarla con las normas de derechos humanos.

- g) En la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos debería establecerse una dependencia especial que vigile la realización del derecho a la alimentación y la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho, con arreglo a la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. También es necesario incrementar los fondos y mejorar la protección de las instituciones de derechos humanos, en particular la COPREDEH y su Defensoría de la Mujer Indígena.
- h) Deberían respetarse los derechos de los trabajadores, en particular el derecho de asociación, y debería aumentarse el salario mínimo nacional hasta un monto suficiente para costear la cesta básica de alimentos.
- i) Debería preverse la participación de los pueblos indígenas en el marco institucional y normativo para la lucha contra el hambre, igual que ocurre ya en la Comisión de Seguridad Alimentaria.
- j) Para acabar con el hambre y la malnutrición, que prevalecen principalmente en el medio rural, debería ponerse en práctica una estrategia integral del desarrollo acordada por todos los sectores sociales. El modelo de desarrollo excluyente y de agricultura orientada a la exportación, que ha creado y está haciendo aumentar una profunda desigualdad en la propiedad de los recursos, debería invertirse con la adopción de una amplia estrategia que mejore la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos mediante la reforma agraria y el fomento de la inversión en la agricultura a pequeña escala.
- k) Debería revisarse la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para garantizar que refleja las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Debería tenerse debidamente en cuenta la Observación general N° 12 del Comité Económico y Social relativa al derecho a la alimentación así como las Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la FAO.
- l) Es preciso velar por que las obligaciones emergentes del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica estén en armonía con las obligaciones de Guatemala en materia de derechos humanos. Debería realizarse un estudio exhaustivo de las posibles repercusiones del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, y deberían establecerse redes de protección antes de aplicar las medidas, a fin de proteger la producción nacional de productos básicos (en particular, el maíz y los frijoles) y el derecho a la alimentación de las comunidades rurales que probablemente vayan a resultar perjudicadas ya que, de lo contrario, el libre comercio hará aumentar el fenómeno del hambre.
- m) Debería vigilarse la realización del derecho a la alimentación como parte de la política nacional del Gobierno. Los indicadores deberían incluir no sólo las estadísticas sobre malnutrición sino también las estadísticas sobre desnutrición, pobreza y desigualdad; además, deberían estar vinculados a los objetivos de desarrollo del Milenio. Al ejecutarse las políticas y los programas en materia de alimentación y nutrición, es preciso abordar las causas estructurales del hambre y la pobreza, con cuidado de no crear dependencia de la ayuda ni relaciones de clientelismo.
- n) Finalmente, el Relator Especial reconoce los importantes progresos que el actual Gobierno está realizando en su lucha contra el hambre y la malnutrición. Apoya en especial los esfuerzos que realiza este Gobierno para potenciar la acción internacional y regional, como la celebración, en septiembre de 2005, de una conferencia regional latinoamericana sobre el hambre crónica dentro del contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio que se celebró los días 11 y 12 de septiembre de 2005 y en la que se lanzó una nueva campaña para lograr que el hambre se haya erradicado en América Latina en el año 2020.



Bibliografía

- CIEN/USAID. **Informe sobre el Programa de Alimentación Escolar.** Resumen Ejecutivo. Guatemala, 2003.
- CIIDH/DESCGUA/CONGCOOP. **Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala.** Guatemala, 2005.
- SEGEPLAN. **Hacia el Cumplimiento de los Objetivos del Milenio en Guatemala.** El informe de avances. Guatemala, marzo de 2006.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA.
- NACIONES UNIDAS. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- COLECTIVO DE ORGANIZACIONES SOCIALES, COS. **Otra Guatemala es posible.** Balance de los Acuerdos de Paz, 2005.
- FAO. **El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003.** Roma, 2003.
- FAO. **Directrices Voluntarias.** El Derecho a la Alimentación. Roma, 2005.
- SESAN. **Memoria de Labores 2005.** Guatemala, 2006.
- NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. **Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Jean Ziegler. Misión a Guatemala.** E/CN.4/2006/44/Add.1. 18 de enero de 2006.



¿Hambre y pobreza al cargo?

Cii
DH Centro Internacional
para Investigaciones
en Derechos Humanos

Con el apoyo de:



Intermón Oxfam