



Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala

**Monitoreo de las
Directrices Voluntarias
para el Derecho a la
Alimentación 2009**

**Colectivo Social por el
Derecho a la Alimentación**

A photograph of a woman with dark hair, looking down at a baby she is holding. The woman is wearing a light-colored top. The baby is wearing a white diaper and is looking towards the camera. The background is slightly blurred, showing what appears to be a window with curtains.

Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala

*Monitoreo de las Directrices Voluntarias
para el Derecho a la Alimentación 2009*

**Colectivo Social por el
Derecho a la Alimentación**

Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala
*Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el
Derecho a la Alimentación 2009*

Edición

Zully Morales

Autores:

Magalí Cano
Stefan Hartleben
Floralma López
Marina Leticia López
Victoria Mogollón
Zully Morales
Juan Pablo Ozaeta
Alexandra Praun
Otto Rolando Sacuquí
Nadia Sandoval
Ruth Tánchez
Ricardo Zepeda

Fotografía

Juan Pablo Ozaeta
Pablo Siguenza
José Domingo

Revisión de texto:

Magna terra editores

Diseño de portada y diagramación:

Helber García

Se permite su reproducción total o parcial siempre
y cuando se cite la fuente.

Magna Terra editores S.A



Oficinas: 5a. ave. 4-75 Z.2
Talleres: 5a. ave. 4-66 Z.2 Guatemala
Tels: 2238-0175/2250-1031/2251-4298
Fax: 22514048
www.magnaterraeditores.com
magnaterraeditores@yahoo.com

Contenido

| | |
|--------------------|---|
| Presentación | 7 |
|--------------------|---|

Directriz 1

| | |
|---|----|
| Democracia, buena gestión pública, Derechos Humanos y estado de derecho..... | 13 |
|---|----|

1. Compromisos del Estado guatemalteco para hacer realidad el
Derecho a la Alimentación..... 16
2. El Derecho a la Alimentación en la institucionalidad nacional..... 19
3. El Gobierno de Álvaro Colom ante el Sistema Nacional de Seguridad
Alimentaria y Nutricional..... 23

Directriz 3

| | |
|-------------------|----|
| Estrategias | 27 |
|-------------------|----|

1. Programas de Reducción a la pobreza como antecedentes
de "Estrategias" 29
2. Las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional
entre la política nacional de seguridad alimentaria y
nutricional y la política de gobierno 30
3. Alimentación prioridad en palabras
postergación en recursos 33
4. Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria (PCEA)..... 34
5. La Crisis Alimentaria, avisó y llegó 36

Directriz 4

| | |
|-------------------------|----|
| Sistema de mercado..... | 39 |
|-------------------------|----|

1. La pérdida de autosuficiencia alimentaria derivada de la
apertura comercial..... 41
2. Los Estados ante las deficiencias de los mecanismos del
mercado con vistas a proteger el medio ambiente y los bienes públicos..... 42

| | | |
|----|--|----|
| 3. | El alza en el precio de los alimentos y el funcionamiento de los mercados..... | 45 |
| 4. | Los monopolios y el alza de precios..... | 47 |
| 5. | Monocultivos y el desplazamiento de producción alimentaria..... | 50 |
| 6. | La respuesta del gobierno ante la crisis económica..... | 50 |

Directriz 8

| | |
|--------------|----|
| Tierra | 53 |
|--------------|----|

| | |
|--|----|
| Informe relativo a la tierra en el departamento de san marcos..... | 53 |
| 1. Criminalización de la lucha y la protesta..... | 56 |
| 2. Análisis de la funcionalidad del Estado con respecto a la conflictividad laboral y agraria en el campo desde el acompañamiento de cinco conflictos agrarios y laborales por PTI. | 59 |
| 3. Presentación de casos y análisis de resultados de sistematización a partir de 5 conflictos acompañados por PTI..... | 60 |
| 4. Recomendaciones | 65 |

Directriz 8A

| | |
|----------------------|----|
| Mercado Laboral..... | 67 |
|----------------------|----|

| | |
|---|----|
| 1. Antecedentes del trabajo en Guatemala | 69 |
| 2. Situación de las mujeres y la niñez trabajadora..... | 72 |
| 3. Libertad de sindicalización en Guatemala..... | 72 |
| 4. Conflictividad laboral | 75 |

Directriz 8C

| | |
|------------|----|
| Agua | 77 |
|------------|----|

| | |
|--|----|
| 1. Marco legal del agua..... | 79 |
| 2. Cobertura del agua potable y el saneamiento básico | 81 |
| 3. Los servicios de agua potable,saneamiento e inequidad | 82 |
| 4. Las empresas y agroindustrias son las mas beneficiadas en el aprovechamiento de las aguas. | 83 |
| 5. Violaciones al derecho del agua y de conflictos sociales originados en la administración de los recursos hídricos | 85 |

Directriz 10

| | |
|---|----|
| Nutrición | 87 |
| 1. Hablando de la situación de la nutrición en Guatemala..... | 89 |
| 2. Instituciones Encargadas de Promover la Nutrición Adecuada en toda la Población..... | 92 |
| 3. Programas y Proyectos Destinados a Confrontar los Problemas Nutricionales Presentes en los Distintos Grupos Sociales | 93 |
| 4. Actualización de Información sobre el Estado Nutricional de la Población Guatemalteca..... | 97 |
| 5. Conclusiones en relación a la situación de la nutrición en Guatemala | 97 |
| 6. Recomendaciones | 98 |

Directriz 11

| | |
|---|-----|
| Educación y sensibilización | 101 |
| 1. Normas, Políticas y Programas de formación sobre Derechos Humanos para la población en general | 103 |
| 2. Capacitación sobre el derecho a la alimentación y temas correlacionados como agricultura y desarrollo rural, pesca, selvicultura, prácticas alimentarias, protección al consumidor y la utilización sostenible de recursos naturales. | 105 |
| 3. Presupuesto Nacional Recursos Financieros para la formación en Derechos Humanos, Derecho a la Alimentación. | 107 |
| 4. Programas de formación y atención dirigidos a los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria o a violaciones al derecho a la alimentación..... | 107 |
| 5. Medidas legales y administrativas vigentes para casos de mal funcionamiento prácticas discriminatorias en los programas educativos. | 110 |
| 6. Apreciaciones Generales | 111 |

Directriz 12

| | |
|--|-----|
| Recursos financieros nacionales | 113 |
| 1. Recursos destinados al derecho a la alimentación en el presupuesto nacional | 115 |
| 2. Proporción del presupuesto nacional que se destina a la realización del derecho a la alimentación y quienes lo ejecutan | 116 |
| 3. Análisis desagregado del presupuesto para programas de seguridad alimentaria | 119 |

Directriz 13

| | |
|--|-----|
| Apoyo a los grupos vulnerables | 125 |
| 1. Vulnerabilidad social..... | 127 |
| 2. Vulnerabilidad alimentaria y nutricional | 128 |
| 3. Identificación de Grupos Vulnerables a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional | 129 |
| 4. Situación de los Sistemas de Mapeo de Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad | 134 |
| 5. Programas de atención a grupos vulnerables | 135 |
| Conclusiones generales..... | 139 |

Presentación

*Stefan Hartleben
Ricardo Zepeda*

La actual situación de crisis alimentaria que sufren las poblaciones más empobrecidas de Guatemala, no solamente es producto de la situación de sequía que sufre el territorio nacional y que impacta con mayor gravedad al denominado Corredor Seco; es el producto de la aplicación de políticas erráticas que durante décadas han postergado las necesidades de las poblaciones más pobres del país, favoreciendo los intereses del pequeño sector agroexportador que se ha enriquecido con la explotación de las mismas.

Sin embargo, a pesar que durante años se han realizado esfuerzos para desarrollar herramientas políticas que nos lleven a enfrentarla, los diversos gobiernos se niegan a utilizar las políticas que abordan las causas estructurales que provocan el hambre y la pobreza. Por el contrario, persiste la respuesta errática de apoyarse especialmente en brindar asistencia alimentaria a las poblaciones que ya han caído en situación de hambruna y que sufren los efectos irreversibles de una vida marcada por la desnutrición crónica.

La producción nacional de alimentos ha caído a sus niveles más bajos en décadas, a raíz de la apuesta por la agro exportación, por la minería y por la importación de alimentos que se encarecen irracionalmente en el último año y que dejan a Guatemala en una situación de dependencia alimentaria.

La profundización de la desigualdad y la exclusión social ha llevado a Guatemala a constituirse como el segundo país más desigual del continente americano y cuyos indicadores de pobreza, desnutrición y bajo consumo calórico han decrecido con mayor ímpetu en la región centroamericana en la última década. Actualmente, más de tres millones de personas padecen hambre en el país, prácticamente el doble que 1991, y por lo menos un millón de personas ha pasado a situación de pobreza en el último año.

Los grupos más afectados son las poblaciones campesinas e indígenas, sobre todo en las regiones con más altos índices de concentración de la tierra, lo que significa menores posibilidades de la población de realizar las actividades necesarias para producir o adquirir los alimentos necesarios para vivir. En las poblaciones indígenas se duplican los niveles de desnutrición crónica y desnutrición aguda en relación con los promedios nacionales, representando en el 2008 el 62.5% de la niñez desnutrida total; situación que reafirma la tendencia de ser el primer país del continente americano en situación de hambre. Hoy el hambre rebasa las fronteras de lo rural y llega a las ciudades por medio de un ingreso salarial insuficiente para completar las necesidades más básicas del ser humano.

Mientras tanto, se mantienen el conjunto de políticas agrarias, comerciales y laborales

que se oponen a los intereses de la población guatemalteca; persiste el debilitamiento y desestructuración de las escasas políticas sociales, como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), y el Ministerio de Trabajo (MINTRAB), en beneficio de los intereses de una élite que se enriquece a costas de la explotación de las poblaciones empobrecidas. A pesar que el actual gobierno se declara socialdemócrata, aún promueve un conjunto de acciones que debilitan las instituciones vinculadas directamente con el cumplimiento del Derecho a la Alimentación; renuncia a un Pacto Fiscal equitativo y redistributivo de la riqueza, que genere los recursos necesarios para que el Estado cumpla sus obligaciones constitucionales; mantiene la represión y persecución de los movimientos sociales, especialmente aquellos que llevan a cabo la legítima defensa del territorio y la vida de sus familias. En complemento solamente impulsa un conjunto de programas que en el marco del denominado Consejo de Cohesión Social desarrollan acciones asistencialistas fuera del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El estancamiento del salario mínimo implica que en la actualidad más de la mitad de la Población Económicamente Activa no logren cubrir ni siquiera los mínimos que establece la Canasta Básica Alimentaria; a pesar que el precio de los alimentos que componen la misma, disminuye levemente durante el presente año, aún no se logra recuperar el nivel de los precios de los mismos meses del 2008. La barrera de Q1,700.00 fue superada desde marzo de 2008, marcando una acelerada tendencia que a partir de agosto superó los Q1,950.00 y que aún hoy no se logra revertir y que en algunas regiones del país ya supera los Q2,000.00.

La existencia del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, no ha significado la coordinación de las ac-

ciones de las instituciones que la componen, evidenciándose el incumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. De hecho, el cambio de gobierno implicó que se descartaran algunos instrumentos iniciales que buscaban cumplir la política, tales como el Sistema de Información, así como el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica, que fue elaborado nuevamente postergándose su implementación a pesar que ya se conoce que la situación de crisis alimentaria es cíclica y que se profundiza cada año.

El MAGA, ha visto recortado su presupuesto prácticamente a la mitad, en comparación con el presupuesto vigente el último año del Gobierno de Berger. Para el 2009, el MAGA tuvo una asignación de Q827.6 millones, pero a septiembre había sufrido un recorte de Q113.40 millones, es decir, un 13.7%. El programa de **Desarrollo Agrícola y Asistencia Alimentaria** sufre el recorte más drástico, Q164.08 millones, equivalente al 34%.

Aunque el presidente Álvaro Colom ya reconoció que las causas del hambre son estructurales, hoy le corresponde ir más allá de sus respuestas asistencialistas y utilizar las políticas vigentes para abordar adecuadamente estas causas.

Antecedentes

En la **Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial** emitida en el marco de la **Cumbre Mundial sobre la Alimentación** de 1996, en Roma Italia, los estados manifestaron:

Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno (...) Prometemos consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato

de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.

Dicha declaración contempló un “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación” en cuyo objetivo 7.4, los estados se fijaron como objetivo:

Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.

Consecuentemente, giraron en el propio Plan de Acción invitación al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, *defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos.*

En el párrafo 10 de la Declaración aprobada en la **Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después**, celebrada en 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno

reunidos en la Cumbre reiteraron sus compromisos asumidos cinco años antes y giraron nueva invitación, esta vez al Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación a establecer, en su 123º período de sesiones, un grupo de trabajo intergubernamental (GTIG),

...con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Ha sido, por lo tanto, el reiterado y permanente compromiso de los estados, manifestado en ambas cumbres mundiales sobre la alimentación, el origen de las Directrices Voluntarias. Para su redacción y formulación se creó, en noviembre de 2002, el Grupo de Trabajo Intergubernamental, el cual, luego de dos años de intensas y constructivas negociaciones y de debates entre los miembros del Grupo de Trabajo Intergubernamental y su Mesa, así como los representantes de las partes interesadas y la sociedad civil, emitió las Directrices Voluntarias, aprobadas en noviembre del 2004 por el Consejo de la FAO.

Las Directrices Voluntarias forman parte del derecho internacional que comúnmente se le ha denominado “soft law”, el cual es de naturaleza interpretativa y orientadora. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados indica claramente que los acuerdos internacionales no crean obligaciones a los Estados sin su consentimiento.¹ Las Directrices voluntarias, como su nombre indica, no son instrumentos jurídicamente vinculantes. Tanto por su forma como por

¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 34.

su contenido, poseen un carácter de recomendación, por lo que no constituye su finalidad el crear nuevas obligaciones legales de naturaleza internacional para ningún Estado. De tal cuenta, las Directrices Voluntarias en ningún momento implican una reducción o ampliación de las obligaciones que los Estados ya han adquirido, en virtud del derecho de los tratados o del derecho consuetudinario, por lo que su aplicación o no, no prejuzga sobre el cumplimiento por un estado del cumplimiento de sus obligaciones establecidas con arreglo a los instrumentos de derechos humanos.

Por otra parte, las Directrices Voluntarias poseen una aplicación más amplia que la mayoría de los tratados o convenios internacionales, dado que no se dirigen únicamente a los Estados que han ratificado un determinado instrumentos internacional, v. gr. el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, sino a todos los miembros de la FAO y de la ONU. La referencia a los “Estados Miembros” en la Declaración, implica que las Directrices Voluntarias se aplicarán a todos los Estados Miembros de la FAO. Las resoluciones aprobadas por la Asamblea General² y por la Comisión de Derechos Humanos³ y su Subcomisión contienen, asimismo, referencias a los “Estados Miembros” que indican claramente que las Directrices voluntarias se dirigirán a todos los Estados miembros de la FAO (y de las Naciones Unidas). El Grupo de Trabajo estuvo abierto a todos los Estados Miembros de la FAO y de las Naciones Unidas,⁴ lo cual claramente implica que las Directrices volun-

tarias se dirigen a todos los Estados y no sólo a los que son Partes en el PIDESC.

Sin embargo, el esfuerzo invertido por los Estado y la Organización de las Naciones Unidas y la FAO en la elaboración de las Directrices Voluntarias no es ocioso. En la práctica, las declaraciones se consideran prueba convincente de la existencia y la interpretación de reglas del derecho internacional y contribuyen a la formación de nuevas reglas, influyen en la práctica de los Estados y organizaciones, y legitiman las reclamaciones y justificaciones en el contexto de las relaciones internacionales. El examen de los numerosos instrumentos internacionales, vinculantes o no, relativos con el derecho a la alimentación, parece indicar, a pesar de algunas opiniones divergentes, que existe en la actualidad un derecho internacional (de los tratados) a no padecer hambre, combinado en menor medida con un derecho consuetudinario en el mismo sentido.

Ya lo señalaba el Grupo de Trabajo InterGubernamental en un documento informativo *“Implicaciones de las Directrices Voluntarias para los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y para los que no lo son”* que:

En los Estados Partes en el PIDESC cuyos sistemas legales nacionales confieren carácter constitucional a los tratados de derechos humanos, las declaraciones interpretativas contenidas en las observaciones generales y en las Directrices Voluntarias

² Véase Resolución 57/226 de la Asamblea General, párr. 14.

³ En su resolución 2003/25, la Comisión de Derechos Humanos acogió con satisfacción las Directrices Voluntarias “en apoyo de la labor de los Estados Miembros para lograr la realización gradual del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” y alentó a los Estados Miembros a proseguir “su cooperación a este respecto” (cursiva añadida).

⁴ Véase el informe del 123º período de sesiones del Consejo de la FAO (Anexo D), 28 de octubre a 2 de noviembre de 2002.

tendrían carácter de interpretación, aunque no fueran jurídicamente vinculantes. Las Directrices voluntarias proporcionarían más detalles en relación con la definición de los derechos y las obligaciones que figura en la Observación general 12.

De esa cuenta, a las Directrices Voluntarias puede asignársele una doble finalidad, por una parte constituyen un instrumento jurídico interpretativo que, en los términos de la Cumbre Mundial de la Alimentación, “defin(e) mejor los derechos relacionados con (el derecho a) la alimentación” desarrollando el contenido normativo, tanto de las obligaciones internas como internacionales de los Estados, en el cumplimiento del derecho a la alimentación. Por otra parte, estas constituyen una fuente de orientación práctica para los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de dar debido cumplimiento del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Una tercera funcionalidad práctica de las Directrices Voluntarias, en la aplicación misma de los principios de derechos humanos de participación y transparencia, lo que constituye el motivo del presente informe, es de-

cir, el de constituirse en un parámetro y un instrumentos de evaluación por parte de la sociedad civil, no sólo las medidas sino también los resultados y las estructuras adoptadas por el Estado para dar cabal cumplimiento de sus obligaciones en el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Para la realización del Derecho a la Alimentación en Guatemala desde el 2007 se ha constituido el **Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación**, con el objeto de abrir un espacio libre y democrático para la construcción de un posicionamiento político integral basado en el trabajo especializado procedente de diversos sectores, tanto académicos como de trabajo directo con las comunidades en la temática alimentaria, aunque con la especificidad del respeto de los Derechos Humanos en general y en especial del Derecho a la Alimentación Adecuada.

Actualmente está conformado por el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, CIIDH; la Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP; la Pastoral de la Tierra Interdiocesana, PTI; la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala, REDSAG; la Campaña Guatemala sin Hambre; la Mesa Nacional Alimentaria, MNA; así como expertos independientes que de forma voluntaria han colaborado en la elaboración de artículos específicos.

Los estudios que presentamos a continuación tienen variados orígenes y se basan en diversas especialidades, pero encuentran como punto común la búsqueda de la realización efectiva del derecho a la alimentación para toda su población. Esperamos que este esfuerzo sea de utilidad para que las luchas del pueblo guatemalteco para superar el hambre, encuentren en las Directrices Voluntarias una herramienta común para el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación.

Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de derecho

Ricardo Zepeda
CONGCOOP

Los Estados deberían promover la democracia, el Estado de derecho, el desarrollo sostenible y la buena gestión, y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, para que las personas puedan canalizar sus demandas específicas, en un ambiente de transparencia:

- Libertad de expresión.
- Libertad de información
- Libertad de reunión y organización

Se debe buscar un entorno político estable y adecuado para que la población encuentre el camino para hacer realidad sus aspiraciones.



La realización progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada solamente es posible en un marco político democrático y estable, con pleno respeto de las instituciones del Estado, así como de los Derechos Humanos en su carácter integral. El sentido de la Directriz Voluntaria para el Derecho a la Alimentación número 1, básicamente se refiere a una situación política de estabilidad, de balance de poderes, de consonancia entre las acciones estatales y las problemáticas de la población a partir del intercambio de información entre Estado y ciudadanía, mediante la canalización adecuada de las expectativas sociales. Un Estado democrático toma en cuenta las aspiraciones de su ciudadanía y a partir de las mismas, configura, fortalece y desarrolla sus capacidades institucionales y financieras, adecuándolas a las necesidades del país.

El quehacer de los Estados conlleva implicaciones que afectarán directamente el Derecho a la Alimentación de su población, tanto en cuanto al enfoque que adquieran el conjunto de las políticas sociales, como la orientación de las políticas económicas y comerciales. El cumplimiento del Derecho a la Alimentación no se agota únicamente con la aplicación de acciones vinculadas directamente con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; tiene connotaciones mucho más amplias que incluyen el cumplimiento de los Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de que su realización implica, necesariamente, participación social, libre y democrática.

En la medida que los Estados se encaminen a desarrollar los mecanismos políticos adecuados a su realidad histórica y social, se logrará la constitución de un Estado de derecho amplio e incluyente de las necesidades sociales. La protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales posibilitará la realización de demandas por parte de las personas a los gobernantes. La formulación y aplicación de las políticas que abordan las necesidades vinculadas con la realización del Derecho a la Alimentación de una población específica, deberían tomar en cuenta las percepciones, opiniones y expectativas de la ciudadanía. Un Estado abierto a la auditoría social y la transparencia, así como con pleno respeto de los canales políticos que permitan que la ciudadanía participe en la toma de decisiones, adquiere confianza de parte de la población que lleva al fortalecimiento de la institucionalidad.

La realización del Derecho a la Alimentación y la superación de la pobreza de una nación implica necesariamente desarrollo económico en sintonía a un desarrollo social incluyente, en el cual se establezcan claramente y sin excepciones, reglas claras y equitativas que le otorguen ingresos suficientes a la población para acceder a todos los satisfactores necesarios para alcanzar una vida digna.

El Estado tiene la responsabilidad de promover acciones que garanticen el disfrute de los Derechos Humanos por parte de la población, especialmente aquella con menor capacidad para ejercerlos. Es así como el Estado

debe tutelar, vigilar, promover y garantizar el cumplimiento de otros derechos vinculados con el Derecho a la Alimentación, tales como el derecho al trabajo, a la educación y capacitación, a la salud, la seguridad social, la tierra y al desarrollo económico.

1. Compromisos del Estado guatemalteco para hacer realidad el Derecho a la Alimentación

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 de los pueblos, entre ellos, los directamente relacionados con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC. 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 |
|---|
| • Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. |
| • Convenio número 87, Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho Sindical, 1952. |
| • Convenio número 105, relativo a la Abolición del Trabajo Forzado, 1959. |
| • Declaración Sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1967. |
| • Convención Americana sobre los Derechos Humanos, 1978. |
| • Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1982. |
| • Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, 1984. |
| • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1988. |
| • Convención sobre los Derechos del Niño, 1991. |
| • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1992. |
| • Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer “Convención Belem Do Para”, 1996. |
| • Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1997. |
| • Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, 2001. |
| • Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2001. |
| • Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 2002. |
| • Convenio 182, sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, 2002. |

A raíz de que el Estado de Guatemala ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se adquiere un compromiso político con connotaciones jurídicas para el cumplimiento de los Derechos Humanos de su población. A pesar que la Constitución Política de la República de 1986 es previa a la vigencia de ambos pactos,⁵ gran parte de su contenido está basado en principios fundamentales de Derechos Humanos, especialmente a raíz que el primero de los cuatro capítulos de la Constitución está dedicado a los Derechos Civiles y Políticos, mientras que el segundo capítulo lo dedica a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.⁶

La aplicación de los DESC posibilita el acceso de una persona 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.⁷ Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se sustentan jurídicamente 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 de las personas. 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.

Por otra parte, en la Declaración del Milenio, se asume el compromiso de *liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niñez, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema*. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) formulan ocho objetivos vinculados con 18 metas específicas; para su realización la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 propone los medios para movilizar recursos a fin de concretar los ODM. El Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 se vincula directamente con la disminución de personas que padecen pobreza extrema y hambre.⁸

⁵ El Pacto de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales cobra vigencia el 19 de agosto de 1988, mientras que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos es vigente desde el 5 de agosto de 1992.

⁶ Constitución Política de la República de Guatemala. Título II: Derechos Humanos. Capítulo I: Derechos Individuales (del artículo 3 al 46) y Capítulo II: Derechos Sociales (del artículo 47 al 134).

⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11, inciso 1.

⁸ Se plantea reducir a la mitad la proporción de la población que vive en situación de hambre y pobreza extrema, definiendo a las mismas como las personas que sobreviven con un ingreso diario por persona inferior a US\$1.24 dólares diarios (un dólar diario a precios de 1985). Para el 2009 el monto para Guatemala sería de Q10.30 aunque el precio del mismo dólar se ha devaluado a nivel internacional, por lo que el monto real podría superar los Q12.00.

b) Marco nacional

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. Para el cumplimiento de estos objetivos durante el proceso democrático se abrió un conjunto de instrumentos jurídicos que posibilitan el fortalecimiento de los derechos humanos de la población.

La Constitución Política de la República de 1986 establece en su artículo 46: *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.* Lo que implica el reconocimiento del marco jurídico internacional en materia de derechos humanos. Asimismo la Constitución de 1986 crea la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Corte de Constitucionalidad, así como el Tribunal Supremo Electoral, entidades autónomas que coadyuvan a fortalecer el balance del poder y la promoción de los derechos humanos de la población. La apertura de estas tres instituciones promueve el fortalecimiento progresivo del Estado de Derecho, aunque su funcionamiento ha tenido que superar importantes obstáculos políticos, tanto internos como externos, que vulneran su quehacer.⁹

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 de que todas las acciones propuestas por los mismos 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.¹⁰

Otro producto derivado de los Acuerdos de Paz es la ley del Sistema de Consejos de Desarrollo, la cual plantea una estructura de participación social que parte del nivel comunitario, municipal, departamental y finalmente nacional. El objeto de esta estructura es desarrollar un sistema de comunicación, opinión e incidencia en el cual puedan canalizarse las demandas sociales desde un nivel muy básico, hasta llegar al Organismo Ejecutivo; específicamente para motivar que las poblaciones puedan participar en la definición de la inversión pública. Sin embargo, más allá de esta función básica existe un importante aspecto que posibilita la participación social, a partir de la creación de comisiones que abordan problemáticas específicas en el nivel municipal. En este sentido

⁹ Persiste en la población una tendencia a desprestigiar y deslegitimar el quehacer del Estado para su adecuado funcionamiento; tendencia que es fortalecida con hechos irregulares y situaciones contradictorias provenientes de los mismos funcionarios del Estado. Ante esta situación se han venido desarrollando propuestas que tratan de promover un cambio constitucional, para tratar de desvincular al Estado de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos. En el anterior gobierno se promovieron propuestas provenientes de una agrupación neoliberal denominada Visión País y en el actual ha cobrado fuerza la agrupación neoconservadora denominada Pro Reforma.

¹⁰ El ASESA aborda las temáticas de participación social, acceso a la tierra para la población campesina, medidas económicas para fortalecer al Estado, políticas sociales.

se posibilita la creación de las Comisiones, Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las cuales tienen una vinculación con la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria.

En el sentido más específico con lo alimentario, se encuentra la ya mencionada Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, mediante la cual se establecen los mecanismos para la coordinación de todas las acciones, tanto públicas como privadas, que tienen vinculación con la atención de la problemática alimentaria. La ley del SINASAN se enfoca más directamente a desarrollar los mecanismos de funcionamiento y coordinación interinstitucional, aunque los principios políticos y ejes articuladores se desarrollan en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN, la cual aborda los principios fundamentales del Derecho a la Alimentación.

2. El Derecho a la Alimentación en la institucionalidad nacional

Si bien el Derecho a la Alimentación no es mencionado directamente en la Constitución Política de la República de Guatemala, sí está reconocido como tal en sus principios a raíz del Artículo 2º. **Deberes del Estado.** *Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona;* y el Artículo 3º. **Derecho a la vida.** *El Estado garantiza y protege la vida humana desde*

su concepción, así como su integridad y la seguridad de la persona.

De una forma más directa, el Derecho a la Alimentación es abordado en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN, aunque el reconocimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala es frecuentemente evadido con argumentaciones opuestas al mismo, especialmente a raíz de la existencia de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, en el cual se retoma el concepto del Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Es importante aclarar que si bien, para cumplir sus propósitos, la PNSAN retoma el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el sentido de un derecho, en su Justificación parte de la obligación del Estado para proteger contra el hambre a su población, retomando el concepto del Derecho a la Alimentación.¹¹ Por otra parte, entre sus considerandos, la ley del SINASAN retoma el Derecho a la Alimentación Adecuada, mencionando especialmente el artículo 11 del PIDESC; y retoma que el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales asentó en la Observación General número 12 la interpretación del contenido normativo del artículo 11 del PIDESC, que define el concepto del Derecho a la Alimentación.¹² Estos énfasis que se dan en ambos documentos aclaran el sentido jurídico que el Derecho a la Alimentación tiene en Guatemala, a pesar que frecuentemente es negado como tal.

¹¹ Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, página 5. Guatemala, 14 de septiembre de 2005

¹² Decreto 32-2005, Ley del SINASAN. Párrafos 3ero. y 4to.

¿Derecho a la Alimentación versus Seguridad Alimentaria y Nutricional?

Para la definición del término de **Seguridad Alimentaria y Nutricional** en la ley del 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.* Por su parte, la Observación General 12 del PIDESC define el concepto **Derecho a la Alimentación Adecuada** de 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.*

Es evidente que ambos conceptos coinciden ampliamente, por lo que no son justificables las contradicciones legalistas que pretenden desvincular las obligaciones jurídicas del Estado de Guatemala para con el Derecho a la Alimentación. Esta situación ha dado lugar a un debate que por un lado posiciona a quienes observan la integralidad de los Derechos Humanos, y por otro, una visión restrictiva que para la temática alimentaria trata de limitarla a la atención de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, postura que lamentablemente es asumida frecuentemente por funcionarios gubernamentales de los últimos dos gobiernos.

El Derecho a la Alimentación es amplio y cubre a la totalidad de la población de una nación, por lo que los medios para su realización implican una tarea permanente de parte de los tres poderes del Estado. Más allá de los planes y programas que implementa el Organismo Ejecutivo, los otros dos poderes tienen importantes tareas que cumplir. Para el Organismo Legislativo implica la definición y redefinición de leyes que desarrollen las políticas públicas más adecuadas para su realización. De parte del Organismo Judicial implica su articulación en el sentido de una adecuada defensa de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones que ven limitado el goce de este derecho humano.

- a) Estructura creada por la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN

El Decreto 32-2005 crea un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINASAN,¹³ integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. La función del SINASAN es la de operativizar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN,

que fue impulsada durante la administración de Oscar Berger, y que para su elaboración contó con la participación de amplios sectores de la sociedad civil guatemalteca y el Gobierno de Guatemala.

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

13 Vigente desde el 2 de mayo de 2005.

zar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de planes.¹⁴ Las políticas públicas deben mantener la misma lógica o sentido y no contradecir el espíritu de la PNSAN. 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.

La ley del SINASAN crea diversas instancias estructuradas en tres niveles de acción, que buscan cumplir con el propósito de: *Proporcionar un marco estratégico coordinado y articulado, eficiente y permanente, entre el sector público, sociedad civil y organismos de cooperación internacional que permita garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional (...)*.¹⁵ El Reglamento de la ley del SINASAN (Acuerdo gubernativo No. 75-2006) fue aprobado el 23 de febrero de 2006, aunque tuvo ya su primera reforma (Acuerdo gubernativo No. 100-2008, aprobado el 13 de marzo de 2008), especialmente a raíz de ciertas denuncias de sectores sociales acerca de una clara situación de inequidad entre las posibilidades de representación de los sectores sociales.¹⁶

Para promover la participación social se establece un enlace por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo con el objeto de que el sistema sea descentralizado. El artículo 34 de la Ley del SINASAN establece que: *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. Sin embargo, es un hecho que el Sistema de Consejos de Desarrollo es percibido como infuncional por la población, situación que es promovida por la tendencia de los mismos gobiernos para el establecimiento de los **Gabinetes Móviles** de la Administración Berger, o por el **Gobernando con la Gente** de la Administración Colom han derivado en acciones que promocionan el clientelismo y el centralismo político.*

b) Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es el ente rector que adquiere el carácter de dirección y decisión política del sistema. Lo preside el Vicepresidente de la República, mientras que el Secretario de Seguridad Alimentaria cumple el papel de secretario. Está compuesto por representaciones tanto del Gobierno como de la Sociedad Civil, además de la cooperación internacional en el sentido de asesoría técnica. Las sesiones ordinarias del CONASAN se deben realizar según como lo determine el reglamento, pero serán obligatorias de forma trimestral, aunque se podrán reunir extraor-

¹⁴ Decreto 32-2005. Ley del SINASAN. Artículo 7.

¹⁵ Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, página 11. Capítulo 5: Propósito.

¹⁶ Específicamente se denunciaba que el Sector Empresarial era electo por un periodo de dos años, mientras que el resto de los sectores sociales solamente para uno; además el Sector Empresarial mantiene una representación directa de dos representantes al CONASAN, mientras que para el resto de los sectores sociales solamente se establecen cinco espacios. La reforma al reglamento implicó que esta situación se revisara, aunque aún el Sector Empresarial mantiene fija su cuota de representación en el CONASAN. Por otra parte también abre el espacio para nuevos sectores en la Instancia de Consulta y Participación Social, INCOPAS.

dinariamente. El reglamento calendariza las reuniones para la última semana de marzo, junio y septiembre, así como la primera semana de diciembre. Las entidades que inte-

gran el SINASAN deben entregar la primera semana de mayo su propuesta de Plan Operativo Anual, incorporando las observaciones que se planteen desde el CONASAN.

Integrante del CONASAN:

- a) El Vicepresidente de la República, que lo preside.
- b) El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que actúa como secretario.
- c) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- d) El Ministro de Economía.
- e) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.
- f) El Ministro de Educación.
- g) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- h) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales.
- i) El Ministro de Trabajo y Previsión Social.
- j) El Ministro de Finanzas Públicas.
- k) El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
- l) La Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.
- m) Dos representantes del sector empresarial.
- n) Cinco representantes de la sociedad civil.

Además, podrán integrarse, respetando los principios de autonomía y división de poderes, el presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM–, y el presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso de la República.

c) Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República adquiere el nivel de coordinación y planificación técnica. La SESAN debe coordinar el trabajo interministerial del Plan Estratégico de SAN, contando con una 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. Entre las atribuciones más importantes que adquiere están:

- Proponer al CONASAN la definición de políticas complementarias para la ejecución de la PNSAN.
- Desarrollar un Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para monitorear y evaluar la situación de SAN, evaluar los impactos de los planes y programas estratégicos, además de desarrollar un Sistema de Alertas Tempranas para situaciones coyunturales.
- Apoyar los procesos de gestión de recursos que requieran otras entidades.

- Desarrollar planes estratégicos y operativos para atender situaciones graves de malnutrición y hambre.

d) 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. La INCOPAS tiene por función brindar aportes técnicos, además de identificar e instrumentar acciones cuando le sean requeridas por la SESAN. El Reglamento de la ley del SINASAN, recientemente actualizado, designa los siguientes sectores:

1. Pueblo indígenas;
2. Campesino;
3. Empresarial;
4. Iglesia católica;
5. Iglesias evangélicas;
6. Universidades y organismos de investigación social;
7. Sindical;
8. Organizaciones no Gubernamentales;
9. Organizaciones de mujeres; y
10. Colegios de Profesionales.

La instalación del INCOPAS ha tenido que adaptarse a los cambios en el Reglamento, aunque aún se observan algunas problemáti-

cas en cuanto a la definición de sus integrantes y los mecanismos de representatividad.

f) Grupo de Instituciones de Apoyo, GIA

Está conformado por las instituciones o entes que sin estar obligados o vinculadas directamente por esta ley, pertenecen al Estado o colaboran con éste. Entre ellas, la comunidad internacional y aquellas entidades que pueden brindar algún soporte técnico, financiero u operativo, mediante la aplicación de convenios de cooperación. De parte del Estado se pueden integrar la Secretaría General de Planificación, SEGEPLAN, y la Dirección Técnica del Ministerio de Finanzas Públicas.

Después de cuatro años de existencia de la ley del SINASAN aún no se ha conformado oficialmente el GIA, aunque las entidades que deberían integrarlo sí trabajan con algún nivel de coordinación.¹⁷

3. El Gobierno de Álvaro Colom ante el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

El Relator para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, en su misión específica para Guatemala de 2005, reconoció que el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional era el mayor avance del país para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación, en tanto que este marco jurídico promovía la coordinación entre las entidades estatales, de la

¹⁷ Recientemente y ante la situación de emergencia alimentaria que sufren las comunidades rurales del denominado Corredor Seco, la SEGEPLAN ha realizado un llamado a la cooperación internacional para integrar la denominada Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional como una primera acción derivada del Estado de Calamidad del 8 de septiembre. El desconocimiento del SINASAN por parte del gobierno de Álvaro Colom se enfatiza nuevamente ante este llamado ya que debió establecerse como GIA en apoyo a la SESAN (artículo 27).

cooperación internacional y de la sociedad civil. Retomaba el carácter estratégico que esta coordinación implicaba en tanto que se podrían priorizar las intervenciones según las necesidades de la población.

Sin embargo en los siguientes dos años de la administración Berger se identificaron importantes retrocesos, especialmente vinculados al debilitamiento de la institucionalidad social; la promoción de nuevas actividades en el campo que suplantaban la producción de alimentos (megacultivos, minería); la consolidación de un Tratado de Libre Comercio que promovía la importación de alimentos a costas de la producción nacional; así como el mantenimiento del despojo de las tierras a las poblaciones indígenas y campesinas. A pesar de los esfuerzos de las Organizaciones Sociales por revertir estas tendencias, las mismas se han mantenido durante el gobierno de Álvaro Colom, de hecho se considera que se han profundizado, lo que viene a cuestionar seriamente el carácter **socialdemócrata** de la actual administración.

Si bien estas situaciones provocaron el repunte de la pobreza en las áreas rurales e indígenas durante el primer año de la administración de Álvaro Colom, especialmente a raíz de la Crisis Alimentaria Mundial de junio de 2008, es un hecho que la aplicación de políticas asistencialistas que no se inscriben en una estrategia de carácter integral caen en una situación de **populismo**, cuya naturaleza y finalidad es mucho más perniciosa para las poblaciones empobrecidas que el mismo neoliberalismo. Esto en tanto que se promueven alianzas con sectores conservadores para mantener cuotas de poder a cambio de prebendas; lacera la dignidad de las poblaciones empobrecidas en tanto que

posterga el mejoramiento de las condiciones de vida, a cambio de un mínimo de servicios y asistencia alimentaria; en tanto que evade el abordaje de las problemáticas estructurales que provocan el hambre y la pobreza, con el argumento de que solamente podrán ser abordados en futuras administraciones; en tanto que promueve procesos que mediatizan a los Movimientos Sociales a través de diálogos sectoriales que son constantemente obstaculizados.

La experiencia que trae la administración Colom para adecuarse al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional solamente puede interpretarse como de DESCONOCIMIENTO, en el sentido de negarse a respetar el marco jurídico e institucional que se plantea para favorecer sus propias propuestas que tendrían cabida en el mismo. Situación que el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación Olivier De Schutter plantea: *“Todos estos programas, y el programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresada en particular, podrían ser objeto de mejoras si en ellos se integraran los principios de derechos humanos, a saber: 1) si se basan en un mapeo más idóneo de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, de manera que se identifique mejor a los grupos meta hasta que se logre la cobertura universal; 2) si se identifica claramente a los beneficiarios y así se garantiza que quienes cumplan con los requisitos y quedan excluidos puedan reclamar; 3) si se informa mejor a los beneficiarios acerca de los derechos que tienen con arreglo al programa; 4) si se desarrollan mecanismos a través de los cuales los beneficiarios puedan participar en el diseño, la ejecución y la evaluación del programa”*.¹⁸

¹⁸ Conclusiones preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. Misión a Guatemala, 3-5 septiembre de 2009.

En lugar de percibir el SINASAN como una oportunidad para desarrollar y consolidar propuestas de política pública que tendrían un impacto positivo en la población en situación de extrema pobreza la Administración Colom envía un mensaje negativo al debilitar y desfinanciar entidades básicas para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación.¹⁹

Es precisamente el marco de la Crisis Alimentaria el que evidencia las contradicciones que motivan esta innecesaria competencia de entidades y coordinaciones. En el contexto de la visita del Relator para el Derecho a la Alimentación, que coincidió con la publicación en los medios de comunicación de casos de muerte de niños por desnutrición en el departamento de Jalapa, se dieron diversos hechos que ponen en evidencia la vulnerabilidad del sistema.

a) Persiste la baja confianza en el SINASAN como el mecanismo que puede promover la coordinación de entidades gubernamentales, organizaciones sociales y cooperación internacional para hacer realidad el Derecho a la Alimentación; desconfianza que se hace patente en la situación de crisis con la creación de instancias que suplantán y compiten con el mismo:

- Frente contra el hambre, impulsado por la Procuraduría de los Derechos Humanos y que anuncia acciones de atención de casos de inseguridad alimentaria, desarrollo de censos en municipios considerados en situación de vulnerabilidad, así como traslado de alimentos donados por la población.
- Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, convocado por la SEGEPLAN hacia entidades de la co-

operación internacional, para gestionar ayuda financiera para algunos programas ya existentes y algunos nuevos ante la situación de crisis.

- b) Debilitamiento institucional que por otra parte es compensado con la propuesta de acciones del denominado Consejo de Cohesión Social. Los programas que se coordinan en el Consejo de Cohesión Social inician el año 2009 con un presupuesto de Q247 millones, pero lo finalizan con un presupuesto de Q1, 500 millones, y en el Proyecto de Presupuesto del año 2010 se plantea una asignación de Q2, 000 millones.
- c) El Ministro de Salud, Dr. Celso Cerezo, negó rotundamente los casos de desnutrición e incluso dio informaciones contradictorias cuando fue cuestionado en el Congreso de la República, situación por la cual fue relegado del cargo por el presidente Álvaro Colom. El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Dr. Juan Aguilar, renuncia al cargo en medio de la Crisis Alimentaria, pero explicando que la situación de emergencia ya había sido prevista, pero que no se atendió a tiempo por falta de fondos.
- d) La represión contra los movimientos sociales, especialmente el campesino, se ha incrementado considerablemente, incluso supera los índices del último año de la Administración Berger. Al mes de abril se habían registrado 94 agresiones, de los cuales el 57% fueron hacia defensores de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Son emblemáticos los casos de Ramiro Choc, así como la persecución penal de 388 campesinos como un mecanismo para controlar los conflictos agrarios.

¹⁹ Al mes de junio el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación había sufrido un recorte de Q81.4 millones y el Ministerio de Salud de Q375 millones. CONGCOOP. Boletín 3, 2009. Para el año 2010 el Gobierno propone por primera vez en la historia moderna un Presupuesto inferior al año actual, una situación totalmente anómala que traerá fuertes implicaciones de regresividad en el quehacer estatal.

Estrategias

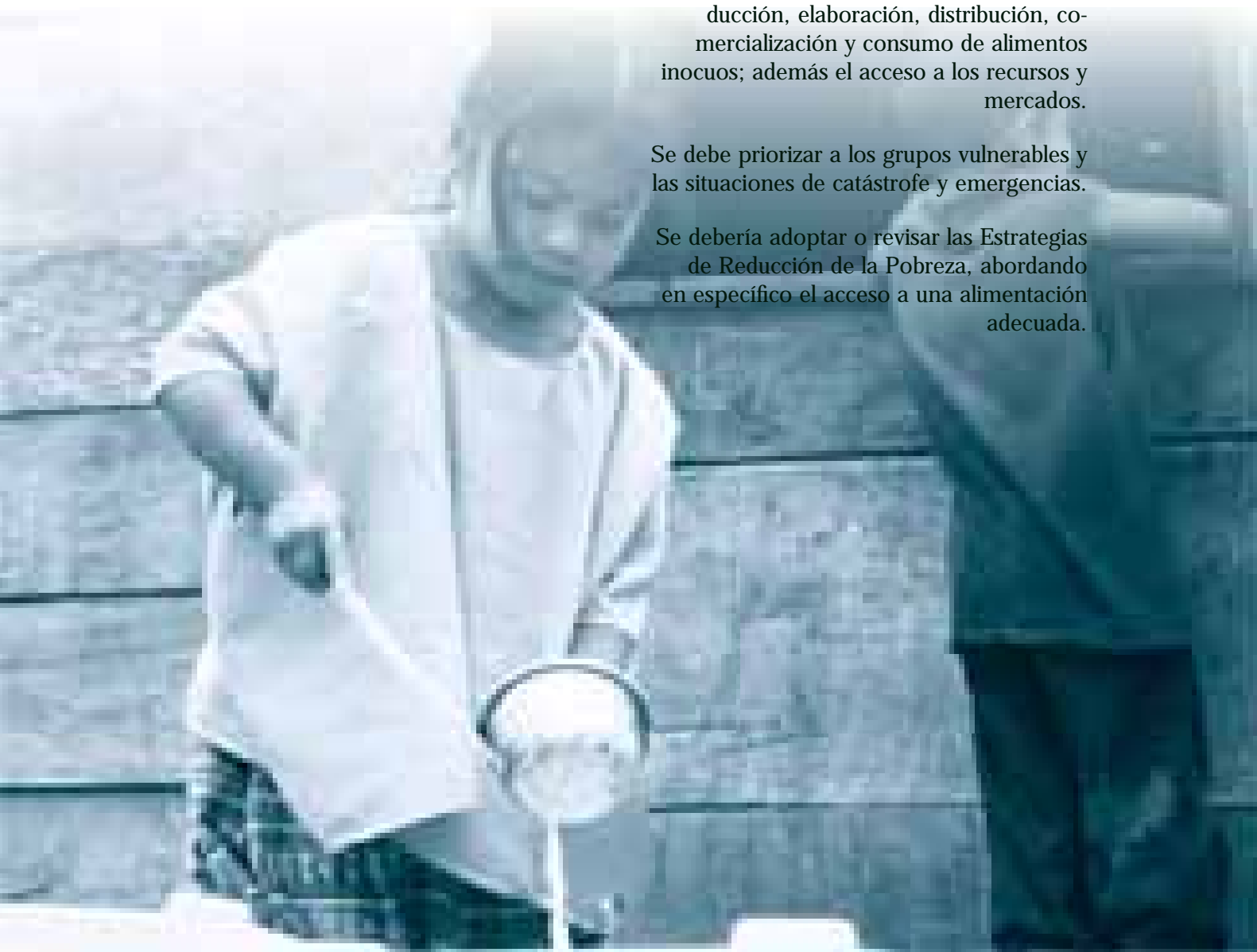
Nadia Sandoval
CIIDH

Se debería buscar una estrategia nacional para cumplir con el DA, como parte de una estrategia general de desarrollo, mediante la evaluación de la legislación, las políticas, las limitaciones existentes y los recursos.

Las estrategias podrían abordar todos los aspectos del sistema alimentario: producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos inocuos; además el acceso a los recursos y mercados.

Se debe priorizar a los grupos vulnerables y las situaciones de catástrofe y emergencias.

Se debería adoptar o revisar las Estrategias de Reducción de la Pobreza, abordando en específico el acceso a una alimentación adecuada.



El abordaje de la pobreza y el hambre a la adscripción a planes establecidos tiene en el país un recorrido cortoplacista y limitado, en el sentido de que la mayoría de acciones puestas en marcha hasta la fecha se realizan al margen de una estrategia de Estado, que considere abordar causas estructurales que provocan el hambre y la malnutrición, tales como la desigual distribución de la riqueza y la inequidad que afectan especialmente a la población indígena y campesina.

En este apartado se aborda la existencia de estrategias para el cumplimiento del derecho a la alimentación, el enfoque de Derechos Humanos, los planes de emergencia y planes dirigidos a población vulnerable. La herramienta de la directriz provoca el abordaje de indicadores que permitan establecer el carácter prioritario de la alimentación y la evaluación de resultados. Al mismo tiempo permiten en su desarrollo establecer el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones del Estado.

1. Programas de Reducción a la pobreza como antecedentes de "Estrategias"

Las políticas sociales en materia alimentaria en el país ha tenido alcances reducidos, su enfoque no ha respondido al enfoque de Derecho Humano, su funcionamiento ha sido

fragmentado, (acciones a través de programas) insostenible, (vigentes para un periodo de gobierno) focalizado (cobertura geográfica- social reducida), con escasos recursos, y constantemente cuestionados por su carácter clientelar. Como antecedente inmediato a una estrategia alimentaria habían estado funcionando Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), sin embargo hay que considerar que ninguna de éstas ha superado el ámbito programático.

En el periodo gubernamental 2001 al 2004, al ser aprobada la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001), la cual posteriormente fue normada a través de la aprobación de la "Política de Desarrollo Social y Población" en abril del 2002 establecía las políticas sociales gubernamentales concebidas bajo el término de Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), como parte de ámbito jurídico complementado por la "trilogía de leyes sobre descentralización", sobresale el impulso del desarrollo social con esfuerzos inter-institucionales y multi-sectoriales y la promoción de la participación ciudadana desde el nivel local, tanto en la formulación como en la aprobación presupuestaria de políticas públicas de orden social²⁰.

Durante el período gubernativo de Oscar Berger (2004-2007), se dio a conocer el "Plan de Reactivación Económica" con los

²⁰ Sergio Barrios; Contribución al debate sobre la descentralización en Guatemala; Flasco-PPD; 2004.

componentes: Guate Crece, Guate Compite y Guate Solidaria. A éste último posteriormente se añadió el llamado Programa “Guate Solidaria Rural, cuyo objetivo fundamental en un plazo de 2 años, lograr la creación de las condiciones indispensables para la reducción de la pobreza extrema en las comunidades rurales más vulnerables, y en el mediano y largo plazo, que el resto de las comunidades del país alcanzaran las mismas condiciones²¹.

Durante ese período las políticas de desarrollo social se le denominó Guate Solidaria Rural, compuesta de cuatro ejes: la protección social mediante la provisión de servicios básicos; el fortalecimiento de las capacidades humanas y productivas; la generación de oportunidades sociales y económicas; y la ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres. Contemplaba acciones específicas relacionadas con la ampliación de la cobertura en las áreas de salud preventiva, educación primaria, desnutrición, acceso a servicios básicos entre otros, aspectos que son retomados por la actual estrategia. Esta estrategia fue concebida como una “herramienta de gestión integral de las acciones del sector público orientada a la reducción de la pobreza extrema, y por su naturaleza integral, estaba determinada a contribuir con las metas de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, eliminar en un 50 % de la pobreza extrema y del hambre para el 2015.

2. Las Estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional entre la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la política de gobierno

La aprobación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (PSAN), la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN)²², y el CONASAN como ente político y de toma de decisión y la propia instalación de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), como ente coordinador y facilitador podrían considerarse esfuerzos por abordaje jurídico-institucional de la Alimentación en Guatemala, sin embargo la consolidación del mismo han enfrentado una serie de obstáculos, que hacen evidente el debilitamiento de la institucionalidad, así como la no adopción de un marco estratégico que responda a las dimensiones del Derecho a la alimentación y a los ejes programáticos de la PNSAN.

Durante el actual gobierno se retoman programas de reducción de la pobreza bautizados con el nombre de “Cohesión Social”, paraguas conceptual bajo el cual se crearon cuatro programas principales; “Mi Familia Progresa”²³; “Escuelas Abiertas”; “Bolsas Solidarias”, “Comedores Solidarios” y “Mi Familia Aprende”. Estos programas se desarrollan en un entorno de coordinación interinstitucional, en coordinación

²¹ Gobierno de Guatemala, III Informe Presidencial al Congreso de la República; Enero, 2007, p. 19

²² Decreto Número 32-2005.

²³ El Principal objetivo es promover la mejora del desarrollo humano de familias que viven en condiciones de pobreza, o son vulnerables a padecerla, a través de la inversión en salud, nutrición y la entrega de Transferencias Monetarias Condicionadas, todo ello orientado a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

con el Ministerio de Educación, Ministerio de salud, la Secretaria de Seguridad alimentaria entre otros, bajo la conducción programática del Consejo de Cohesión social,(CCS). Al mismo tiempo se declara de prioridad el abordaje del tema de desnutrición a través de lo que ahora se denomina Estrategia para la Reducción de la Desnutrición Crónica, que hace un abordaje clínico desde el Ministerio de Salud pública a través de los programas de Servicios Básicos de Salud, Educación Nutricional, Lactancia materna y alimentación complementaria (vitacereal), Suplementación con micro nutrientes (“Chispitas”), que ahora incorpora aspectos de educación, producción de alimentos de subsistencia, manejo de agua, reforestación y gestión de los recursos naturales y ambientales.²⁴ Este programa se constituyó en parte fundamental del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2007-2016 y es apoyada por instancias de cooperación internacional por lo que constituye un esfuerzo que ha superado el ámbito programático de gobierno.

La PESAN, retoma aspectos de la PSAN, pero no es coherente con los principios del derecho a la alimentación, estableciendo de forma general algunos de sus enunciados, no establece acciones de corto mediano y largo plazo para su aplicación o continuidad lo que la hace poco operativa, es más bien una adecuación de los programas y proyectos desarrollados en los ministerios lo cuales obviamente al cambiar la administración hacen replanteamiento de esas políticas.

El PESAN 2007-2016, sufre modificaciones por las nuevas autoridades de la SESAN y pese a que fue presentada con el aval y respaldo del CONASAN, al modificarla no se hicieron visibles reacciones, en especial

de sociedad civil, probablemente porque esta también contemplaba la ejecución del programa emblemático para el control de la desnutrición especialmente en niños menores de seis años de la administración Berger “Creciendo Bien” y el programa “vaso de leche” que genero amplia discusión a inicios del 2008.²⁵

En junio de 2009, el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONASAN, presenta fundamentados en la experiencia durante el año 2008, el plan de gobierno “Plan de la Esperanza”, las estrategias de Cohesión social, planes operativos anuales institucionales y los objetivos de desarrollo del milenio un nuevo PESAN 2009-2012.

En este nuevo PESAN 2009-2012, existe un reconocimiento por lo menos discursivo de las causas estructurales del hambre y pobreza en el país, sin embargo las acciones no responden a estrategia para transformar dicha situación ejemplo de ello es el caso de acceso a alimentos por medio de salario que no es abordado. Nuevamente es evidente que es una confluencia de planes operativos de los ministerios que participan, lo cual no implica el abordaje integral de la problemática.

Los programas o estrategia denominadas Cohesión social y PRO-RURAL forma parte fundamental de la estrategia, sin embargo esto no significa institucionalización de las mismas ya que como se ha venido desarrollando tanto los programas como las políticas y las mismas estrategia no son sostenibles en el tiempo.

La PSAN, establece la priorización de poblaciones y áreas Geográficas, para la focalización de acciones y recursos, sin embargo

²⁴ Ver Crisis alimentaria avisó y llevo.

²⁵ Para más información ver boletín: Aún tenemos hambre. CIIDH. 2007-2008.

esto no significa que el plan estratégico se dedique con exclusividad a las poblaciones vulnerables porque deja fuera de acciones tendientes a garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la alimentación de la población en general propiciando que cada vez más población se convierta en vulnerada (control de precios, cadenas productivas, políticas de desarrollo, importación de transgénicos entre otros). PESAN 2009-20012, está diseñado casi con exclusividad a atender grupos vulnerados, prácticamente es el desarrollo de una “estrategia” de este tipo.

Aunque el período establecido para la implementación de la estrategia sea de cuatro años, las acciones del plan no permiten establecer si estas acciones estarán constantemente desarrollándose únicamente en los municipios priorizados, o por cuánto tiempo, no deja claramente establecidas intervenciones escalonadas lo cual es otro indicio de su carácter secundario y no estratégico en cuanto a que escasamente genera acciones con ese carácter. (Por ejemplo: la creación de la Procuraduría del consumidor, la cobertura, calidad e infraestructura de servicios de salud, comisiones departamentales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional). El saneamiento e infraestructura de agua, establece una meta poco ambiciosa del 30% de hogares en los 130 municipios priorizados, que podría ser una acción con visión más ambiciosa y estratégica resulta ser también focalizada.

Ejes de política y su desarrollo en la PESAN

a) Disponibilidad de alimentos.

Se hace operativo a través de los programas de PRORURAL, entrega de cupones para la compra de fertilizantes y semillas mejoradas en 130 municipios, el fomento de la producción de maíz, frijol, arroz y contradictoriamente la palma

africana que no es producto de consumo alimentario en el programa Pro-maíz. Pro-hortalizas, huertos y Pro-pecuario crianza de animales. Fomento de la producción de Café, cacao y cardamomo (productos de exportación tradicionales), así como la implementación del programa de extensión rural y la promoción de prácticas de higiene y salud a través de capacitaciones como parte de los programas de PRO-RURAL. La producción de alimentos y los sistemas de almacenamientos de INDECA. El apoyo y asistencia alimentaria y otros programas productivos. No aborda el acceso y protección de recursos para la producción de alimentos que en la PSAN se describen.

b) Acceso a alimentos.

El objetivo operativo es promover la generación de ingresos en el nivel local, las actividades diseñadas para cumplirlo están en la línea del traslado de pensiones a persona de la tercera edad, a través del programa del adulto mayor. La promoción de empleos, pero a través de la intermediación del MITRAB (aunque hace mención de los empleos ofrecidos por el gobierno). Prestamos a la pequeña y mediana empresa. Cadenas productiva (PRO-RURAL) y se prevé simplemente la creación de la Procuraduría de Defensa de los Derechos del Consumidor como indicador de éxito para la estrategia.

Se dejan de lado aspectos relacionados a los salarios mínimos en especial en el campo y a los constante incrementos de precios de productos.

c) Consumo de los alimentos

Están adscritos al programa “Mi familia Aprende”, que básicamente son capacitaciones y fondos a las juntas escolares

para la elaboración de menús nutritivos (preprimaria y primaria) y capacitación a las madres y padres en aspectos de seguridad alimentaria y nutricional. Los programas de hogares comunitarios (atiende niños de 0 a 6 años) y capacitaciones a padres de familia en educación sanitaria, alimentaria y nutrición. En ambos casos, establecer mecanismos adecuados y periódicos para la medición (peso/talla). El primero de los mencionados está ligado con las transferencias monetarias condicionadas como parte de las charlas que deben recibir para contar con el recurso económico del programa Mi familia Progresá.

Deja de lado aspectos como la fortificación de alimentos y el control de la inocuidad de los alimentos señalado en la PSAN.

d) Aprovechamiento biológico de los alimentos.

Dirigido a mejorar la calidad y el acceso de los servicios de salud, en especial la materno infantil, sin embargo, la descripción de algunas de las actividades resulta ambigua en el sentido que las mismas se desarrollan en torno a “promover el consumo de agua segura en los hogares, Fortalecer la regulación en el manejo y disposición de aguas servidas y de desechos sólidos”.

f) Consolidar el SINASAN y fortalecimiento institucional.

Plantea el “fortalecimiento del rol rector del CONASAN” y de coordinación de la SESAN, La creación de las comisiones departamentales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional en los 22

departamentos y 333 municipios, el “fortalecimiento del sistema de información y evaluación” y de las redes interinstitucionales. Además, incorpora la elaboración de planes de contingencia y emergencia, como sus principales enunciados, es escaso el desarrollo acciones o actividades tendientes a lograr estos objetivos.

3. Alimentación prioridad en palabras, postergación en recursos

Ninguno de los departamentos pueden considerarse sin riesgo a presentar problemas de desnutrición crónica, ya que las prevalencias superan el 2.5% esperado para una población normal según lo recomendado por la OMS.²⁶

El reconocimiento de la gravedad del problema de desnutrición en Guatemala, en el nivel latinoamericano y mundial (49 de cada 100 niños sufren algún tipo de desnutrición), todas las regiones del país están en riesgo de desnutrición, esa es razón suficiente para emprender acciones y medidas con visión estratégica dirigidas no sólo al tratamiento sino a la prevención a través de mejorar el acceso, disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico, y sobre todo, emprender el reto de modificar las causas de la exclusión y pobreza que sufre el 51% de la población, que como ya ha sido reconocido, es producto de problemas estructurales por lo que las soluciones adecuadas también deberían de serlo.

Las acciones descritas en la estrategia cuentan con presupuesto integrado por los distintos ministerios, siendo este uno de los aspectos a considerar como indicador de la prioridad del Estado, se ha tomado en consideración el monto para hacer operativa la

²⁶ MINEDUC-SESAN. Resumen ejecutivo Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares de Guatemala. 2008. Página 10.

estrategia que asciende a los Q815 millones.²⁷ En relación con el Producto Interno Bruto este monto es equivalente al 0.25. Presupuestariamente el PESAN, cuentan tan solo con el 1.64% del presupuesto Nacional con los índices de desnutrición más altos de Latinoamérica, mientras que el Ministerio de la Defensa Nacional, en época de ausencia de conflicto el 2.68%, con Q1 mil 333 millones. El PESAN prevé un aumento anual de apenas el 8% en los recursos para cumplir con los objetivos y las acciones para el periodo de 4 años.

En los últimos años se han realizado esfuerzos por mapas de vulnerabilidad, desnutrición para la identificación de zonas vulnerables, destinatarias de la intervención de programas, desalentadores en el sentido que por lo menos existen 1,829 comunidades en alto riesgo de inseguridad alimentaria y de 72 en muy alto riesgo, números elevados a los cuales hay que sumar aquellos que producto de la sequía han pasado a ser de alto riesgos, la estrategia se elabora priorizando tan solo 135²⁸ municipios, 7% de los que se reconocen en riegos.

4. Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria (PCEA)

En en mayo 2009 se presenta el PCEA, en él se identifica la implementación de un proceso de asistencia alimentaria para beneficiar a 30,000 familias (150,000 personas aproxi-

madamente) a través de asistencia alimentaria directa (bolsas solidaria rural temporal y bolsa de subsistencia) en los 136 municipios priorizados por el Consejo de Cohesión Social. Fue objeto de observaciones de la sociedad civil el hecho que fueron publicadas las bases para la compra por contrato abierto por lo menos 30 días antes de la aprobación y discusión del PCEA en se seno del CONASAN.²⁹

El costo del Plan asciende a Q 72.37 millones, que incluye el costo de compra de alimentos a cargo del VISAN por contrato abierto y el transporte de los mismos coordinado por el Consejo de Cohesión Social. Sin embargo, no fueron previamente identificadas las fuentes de la asignación presupuestaria. Para la distribución de los mismos se prevé la utilización de la infraestructura de los silos de “INDECA como centro de almacenamiento sin consultar la disponibilidad de espacio en ellas.^{30,31}

Se define como plan de emergencia la intervención en municipios declarados de calamidad pública y de contingencia para los municipios priorizados, no se plasma con claridad qué tipo de acciones deberían emprenderse como parte de planes Operativos Anuales y de forma habitual, en especial cuando se define un período de escases que se repite anualmente.

²⁷ Sin tomar en consideración el monto de las transferencias condicionadas en el marco del programa Mi Familia Progresá por no estar considerado dicho monto en la Estrategia.

²⁸ El plan establece 135 posteriormente se anunció la incorporación de uno más.

²⁹ Observaciones y recomendaciones al plan de contingencia y emergencia Alimentaria. Instancia de Consulta y Participación Social -INCOPAS- Y Representantes de la Sociedad Civil ante el CONASAN. Guatemala, 25 de junio de 2009.

³⁰ Una recomendación que resultó del análisis de la situación actual es la necesidad de fortalecimiento del sistema de beneficiado y almacenamiento a nivel nacional... Los silos de lámina no permiten buen almacenamiento y las instalaciones de INDECA no permiten almacenamiento ni para un mes. Según el reporte de monitoreo de SAN, Guatemala junio, 2009. MFEWS y entidades colaboradoras.

³¹ Observaciones y recomendaciones al plan de contingencia y emergencia Alimentaria. Instancia de Consulta y Participación Social -INCOPAS- Y Representantes de la Sociedad Civil ante el CONASAN. Guatemala, 25 de junio de 2009.

Aunque en el PCEA se reconoce el inicio del período de escasez anual de alimentos en los hogares abril-agosto, se prevé la entrega de los alimentos en agosto, cuando termina la etapa escasez alimentaria, fundamente intervenciones y programas con la experiencia durante el 2008 con el traslado de alimentos sin embargo, no se conoce evaluación de resultados de las mismas, el plan hace relación a que se ejecutó el 62% de los recursos asignados.³²

La intervención, es básicamente la entrega de dos tipos distintos de alimentos: “Bolsa Solidaria Rural Temporal” (BSRT) con raciones familiares de alimentos para 30 días, en los municipios priorizados por el Consejo de Cohesión Social y “Bolsa de Subsistencia” (BS) a familias de los municipios declarados en estado de Calamidad Pública.

La BSRT contiene tres productos, dos de los cuales son considerados indispensables para la dieta del guatemalteco, sin embargo, no constituyen a una dieta adecuada y balanceada, por lo que hay que considerarlos simplemente como un paliativo del hambre a las familias, ya que no garantizan en calidad y cantidad eliminar el hambre. Aunque prevista para una única entrega y en cantidad de raciones para una familia por 30 días, es insuficiente para el período de escasez previsto durante 5 meses en el PCEA. En algunas comunidades la escasez se extiende entre los 45 y 90 días.³³

En relación con el contenido de la BS, prevista para emergencias, llama la atención la harina de maíz y soya, no se entró información en relación con su uso, utilización o for-

Cuadro No. 1
Composición de la Bolsa Solidaria

| PRODUCTOS | BOLSA SOLIDARIA RURAL TEMPORAL (1 ENTREGA) | BOLSA DE SUBSISTENCIA (1 ENTREGA) |
|-------------------------------------|---|--|
| MAÍZ | 1 quintal | |
| FRIJOL | 25 libras | |
| ACEITE | 0.9 litros | |
| HARINA DE MAÍZ NIXTAMALIZADA | | 20 libras |
| FRIJOL EN POLVO INSTANTÁNEO | | 10 cajas de 165 gr |
| ACEITE | | 0.9 litros |
| HARINA DE MAÍZ Y SOYA | | 10 bolsas de 450 gr |

Fuente: Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria. SESAN- MAGA. 2009

³² Plan de contingencia y emergencia alimentaria, SESAN-MAGA 2009. Página 4.

³³ Ibid. INCOPAS. 2009.

ma de preparación ya que no es parte de la dieta de los guatemaltecos.

La identificación de los beneficiarios se hace con base en los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), para el Programa “Mi Familia Progresista”, transgrediendo la Ley del SINASAN,³⁴ INCOPAS hace referencia “Mi Familia Progresista, selecciona a las familias beneficiadas utilizando la Cartografía y Análisis de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (Índice de VAM 2002) y tomó como referente³⁵ únicamente el nivel municipal, no así el Índice de Riesgo a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional que recoge la SESAN y llega mucho más a fondo pues hace barrido en el nivel comunitario. Es obvia la desarticulación interinstitucional que existe para unificar criterios de selección en la focalización y priorización de la población meta”³⁶.

Reporte de Categorización del Centro de Información y Coordinación en Seguridad Alimentaria y Nutricional -CICSAN- de la SESAN, afirman que existen 219 municipios en, riesgo, por lo que la intervención con la bolsa solidaria cubre solamente a algunas familias en el 62% de municipios.³⁷

5. La Crisis Alimentaria, avisó y llegó

Aunque fue prevista la escasez de alimento en determinado período del año, los indicadores de desnutrición, permiten visualizar que ante cualquier eventualidad o efectos del cambio climático (copiosas lluvias o sequías) poblaciones y comunidades enteras se enfrentan a padecer de algún tipo de desnutrición y hambre. Es en septiembre que el presidente Álvaro Colom declara estado de Calamidad Pública, en todo el territorio nacional, “las consecuencias de la insuficiencia alimentaria y nutricional no afectarán solamente a los departamentos del “Corredor Seco”³⁸ sino al conjunto del país”.³⁹ Con esta acción se permitirá tener acceso a recursos de la cooperación internacional, así como la movilización de recursos del Presupuesto nacional con mayor agilidad. Posteriormente se hizo un llamado al establecimiento de una mesa de cooperación en la cual se solicitó el apoyo de la comunidad internacional para intervenir.

Aspectos que competen a este capítulo, que es importante resaltar, es que pese a que se contaba con el Plan de Contingencia y Emer-

³⁴ Artículo 22, es atribución de la SESAN: Diseñar, implementar y operar el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en adelante SIINSAN, que permita el monitoreo y evaluación de la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el avance y los efectos de los planes y programas estratégicos, así como el Sistema de Alerta Temprana para identificar situaciones coyunturales de inseguridad alimentaria y nutricional.

³⁵ Para mayor información consultar “El sistema integrado de selección de beneficiarios” utilizado por el Programa de mi Familia Progresista. 2008, página 2.

³⁶ Observaciones y recomendaciones al plan de contingencia y emergencia Alimentaria. Instancia de Consulta y Participación Social -INCOPAS- Y Representantes de la Sociedad Civil ante el CONASAN. Guatemala, 25 de junio de 2009. Página 4.

³⁷ Idem.

³⁸ Jutiapa, Jalapa, Chiquimula, Santa Rosa, El progreso y Baja Verapaz.

³⁹ Discurso Televisivo del Presidente de la República Álvaro Colom. Guatemala 8 de Septiembre de 2009.

Contenido de la Bolsa

| Alimento | Cantidad |
|------------------|------------|
| Frijol | 15 libras |
| Maíz | 50 libras |
| Atol nutricional | 10 libras |
| Azúcar | 10 libras |
| Pollo | 2 latas |
| Aceite | 2 botellas |

Fuente: Presentación: Intervención ante la crisis.

gencia Alimentaria, las acciones emprendidas no se apegan al mismo. Sin embargo, es importante valorar que estas acciones pese a la premura del tiempo son acciones complementarias a diferencia del PCEA (intervención en alimentación, salud, infraestructura, proyectos de mejora de la economía familiar, organización comunitaria, seguimiento y monitoreo de las intervenciones). Se destinan 140 millones, casi el doble de lo estimado en el PCEA, para atender 689 comunidades (38 muy alto riesgo y 651 de alto riesgo) en siete departamentos. Además, como apoyo complementario el programa “Mi Familia Progresá” aporta 196.9 millones. Se destina la entrega de Bolsas Solidarias rurales a 54 mil 564 familias por mes por un periodo de 5 meses (agosto-diciembre) cuyo contenido es mayor que el propuesto por el PCEA.

Se constituye la Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional cuyo propósito es ser una instancia de diálogo y de coordinación entre entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y entes de cooperación nacional e internacional para la operativización de la política, programas, proyectos y planes, que conlleven a la imple-

mentación de acciones en seguridad alimentaria y nutricional al corto, mediano y largo plazo. Acciones que debieran desarrollarse dentro del ámbito jurídico institucional previsto para esos fines (SESAN, CONASAN, SINASAN) acción que viene a debilitar aún más la institucionalidad.

Entre las funciones de la Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional MISAN se mencionan:

1. “Propiciar una vinculación efectiva entre la planificación sectorial y su implementación institucional según competencias. Promover una dinámica de trabajo coordinado que propicie la implementación del enfoque sectorial buscando la eficiencia y eficacia de las acciones priorizadas y los recursos nacionales y de la cooperación internacional para concretar su ejecución.
2. Actuar como mecanismo de consulta sobre temas de desarrollo sectorial.
 - Apoyar el desarrollo de iniciativas locales, municipales y territoriales de seguridad alimentaria y nutricional. Un representante de cada una de las instituciones y/o organizaciones que integran el CONASAN.
 - SEGEPLAN, a quien le confiere papel de coordinador y consultor de políticas y acciones.
 - Representantes de la Cooperación Internacional que apoyan al sector.
 - Enlaces técnicos, a nivel institucional y de la cooperación internacional.”⁴⁰

⁴⁰ http://www.sesan.gob.gt/index.php?ID=7537&action=display&ID_BOLETIN=72



Directriz 4

Sistema de mercado

Juan Pablo Ozaeta
CONGCOOP

Mejorar el funcionamiento de los mercados, en especial los agrícolas y alimentarios, para promover el desarrollo económico no excluyente, e impedir las prácticas contrarias a la competencia en los mercados.

Proteger a los consumidores frente a prácticas comerciales fraudulentas, la información errónea y los alimentos nocivos.

Promover el establecimiento de mercados locales y regionales, además del comercio fronterizo para reducir la pobreza, especialmente en zonas rurales y urbanas pobres.

- Sistemas internos de comercialización
 - Almacenamiento
 - Transporte y Comunicación
- Distribución eficiente para diversificar el comercio.

Evitar la constitución de monopolios y promover mercados más participativos, para disminuir los efectos de la intervención de intermediarios

1. La pérdida de autosuficiencia alimentaria derivada de la apertura comercial

Guatemala tiene una población que se acerca a los 13 millones de habitantes. Del total de su población económicamente activa, se estima que un 33% está ocupada en la agricultura no industrial. No obstante el peso de esta actividad económica, el último Censo Agropecuario, realizado en 2003 demostró que de 822,188 personas que se ocupan en la agricultura, un 45% son productores y productoras agrícolas de infrasubsistencia (poseen menos de 0.7 hectáreas de tierra); otro 46% de la población dedicada a esta actividad, la realiza en condiciones de subsistencia (entre 0.7 y 7 hectáreas). En tanto, el Censo señala también que 6% de las personas dedicadas a la agricultura califican en la categoría de excedentarios (7 a 45 hectáreas). Finalmente, un 2% está dedicado a la agricultura comercial (más de 45 hectáreas).

En otras palabras, mientras ese 2% comercial concentra un 57% de la superficie cultivada del país, el 45% de infrasubsistencia utiliza únicamente el 3% de la tierra cultivable.

Con esas condiciones, en 2005 se aprobó en el Congreso de la República, pese a un masivo rechazo, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana, y Estados Unidos, conocido por sus siglas en inglés: DR-CAFTA. Se aprueba con la promesa de que traería oportunidades para que las y los agricultores exporten

su producción a EEUU, y para que los consumidores tuvieran acceso a precios más bajos. Y ante los inminentes efectos de las importaciones de granos básicos en los pequeños productores, se ofreció aprobar una Ley de Desarrollo Rural, que fortalezca la actividad agrícola de este sector. Actualmente, hay una propuesta consensuada con el movimiento campesino, pendiente de aprobación, y una Política de Desarrollo Rural que no cuenta con presupuesto.

De manera que, ninguna de estas promesas ha sido cumplida. Las condiciones de vida de esta gran cantidad de población campesina, son tan precarias que –aunque hay quienes tienen posibilidades de producir para consumo– sus ingresos no alcanzan a satisfacer sus necesidades alimentarias más básicas.

Según los estudios del Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, de CONGCOOP, la apertura comercial, principalmente con Estados Unidos, y el desmantelamiento de las instituciones estatales de fomento de la producción agrícola alimentaria, han influido en el aumento de las importaciones de alimentos.

No obstante, la agricultura campesina sigue siendo el principal proveedor de alimentos, y por tanto, el fomento de la producción campesina sigue siendo una oportunidad, no sólo para el desarrollo de las comunidades más postergadas en su desarrollo, sino que también es una oportunidad para hacer frente a los efectos de la crisis del modelo económico

neoliberal, que impactan en toda la población guatemalteca, puesto que la agricultura campesina garantiza el acceso a los alimentos básicos de la población guatemalteca.

En este capítulo se analizará los efectos de la apertura comercial, y de las prácticas anti-competitivas de los capitales locales, en el acceso a los alimentos de la población guatemalteca. Analizará las medidas gubernamentales ante estos fenómenos, y se referirá a la urgente necesidad de una Política y Ley de Desarrollo Rural Integral.

2. Los Estados ante las deficiencias de los mecanismos del mercado con vistas a proteger el medio ambiente y los bienes públicos.

Podemos mencionar que alrededor de este postulado resulta necesario que se analice la apertura comercial y su efecto en el autoabastecimiento de granos básicos, el cual puede ser considerado uno de los principales bienes públicos, en especial el maíz, en tanto que ha sido la principal fuente de sustento de la población, y que con la liberalización comercial y la irrupción de las importaciones en el mercado nacional, se ha afectado la capacidad de autoabastecimiento de alimentos que el país tenía al menos dos décadas atrás.

La liberalización comercial, que favoreció la entrada al país de granos básicos subsidiados, estimuló el crecimiento de las importaciones de estos productos. En tanto, la producción de estos alimentos en el país, que están en buena medida a cargo de pequeños productores, lejos de tener subsidio, perdió el apoyo de algunas instancias estatales de apoyo a la producción de granos básicos, las cuales fueron clausuradas.

Esto ocurrió en la década del 80, período en el que se inició la reducción arancelaria

de manera unilateral, por condicionamientos de las Instituciones Financieras Internacionales, y después, por los acuerdos en el marco de la Organización Mundial del Comercio –OMC-. Posteriormente, DR-CAFTA fue el instrumento mediante el cual se amplió y consolidó la entrada de granos básicos libres de arancel, que ha derivado en la situación actual de dependencia de estas importaciones, para satisfacer la demanda nacional.

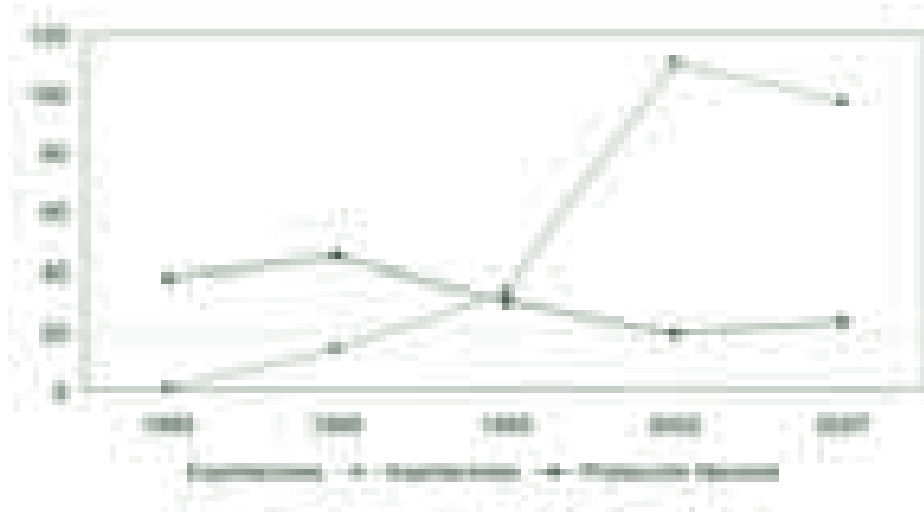
Al observar las estadísticas de producción de granos básicos y las importaciones en 1985, año en que se inició la liberalización comercial unilateral, y se compara con los datos de los últimos años, puede ilustrarse cómo se fue perdiendo la capacidad de autoabastecimiento en esos productos. En 1985, el 98% de la oferta de arroz del país se obtenía a través de la producción nacional, mientras en 2007 un 85% de la oferta de arroz es importado. En 1985 se producía el 39% de la oferta de trigo del país, en 2007 se depende en un 100% de las importaciones de este grano para satisfacer la oferta.

Sobre el maíz amarillo no se cuenta con los mismos datos históricos. Sin embargo, en 1995 el volumen de importación fue de TM 174,438 –proveniente en un 100% de EEUU-. Para el año 2007, estas importaciones llegaron a TM 641,780 (en su mayoría con contingente DR-CAFTA y OMC), y representan un 72% del total de la oferta nacional.

Por el contrario, en lo que respecta al maíz blanco, producto que no se liberó ni en el marco de la OMC ni en el marco del DR-CAFTA (con excepción de un contingente pequeño de 0 arancel), en 1995 tenía un 100% de autosuficiencia y en 2007 se mantiene un nivel similar, con un 97% de la oferta del país satisfecha con la producción nacional.

Gráfica No. 1

Relación entre producción nacional, Importaciones y exportaciones de Arroz.
En Miles de Toneladas Métricas -TM-



Fuente: Ozaeta, Juan Pablo. “Tres años de DR-CAFTA: promesas no cumplidas y crisis cada vez más profundas”. IDEAR-CONGCOOP, Guatemala 2009. Pág. 9

Gráfica No. 2

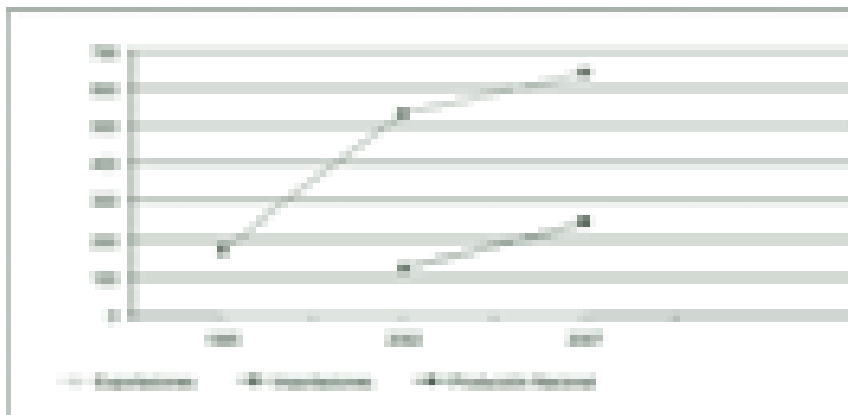
Relación entre producción, importaciones y exportaciones de trigo
En miles en TM



Fuente: Ozaeta, Juan Pablo. “Tres años de DR-CAFTA: promesas no cumplidas y crisis cada vez más profundas”. IDEAR-CONGCOOP, Guatemala 2009. Pág. 10

Gráfica No. 3

Relación entre producción, importaciones y exportaciones de maíz amarillo
En Miles de TM



Fuente: Ozaeta, Juan Pablo. "Tres años de DR-CAFTA: promesas no cumplidas y crisis cada vez más profundas". IDEAR-CONGCOOP, Guatemala 2009. Pág. 10

Gráfica No. 4

Relación entre producción, importaciones y exportaciones de maíz blanco
En miles de TM.



Fuente: Ozaeta, Juan Pablo. "Tres años de DR-CAFTA: promesas no cumplidas y crisis cada vez más profundas". IDEAR-CONGCOOP, Guatemala 2009. Pág. 11

Es de resaltar la participación que Estados Unidos, “socio primordial” del DR-CAFTA, tiene dentro de las importaciones de los granos básicos analizados. Para el 2007, 94% de las importaciones de arroz, el 100% del maíz amarillo, el 73% del maíz blanco y el 88% del trigo fueron provenientes de EEUU.

Otro hecho importante de destacar, es que en 1992, tras un acuerdo con el Banco Mundial, se eliminaron las compras de granos básicos por parte de INDECA. Con ello se eliminó la posibilidad de que la población productora de granos básicos asegurara la rentabilidad de sus cultivos. Sumado a ello se le puso a competir con agricultores estadounidenses que reciben subsidio por la producción de dichos productos.

Actualmente, esta desrentabilización del cultivo ha tenido como efecto menores ingresos para los productores y más empobrecimiento de la producción rural. Un escenario posible, sería que ocurriera con el maíz lo mismo que con el trigo, que dejó de ser producido para venta. Se estima que el maíz pueda producirse solamente para autoconsumo de los campesinos pobres y salir del mercado si no se hace nada para fomentar su producción y hacerla rentable.

3. El alza en el precio de los alimentos y el funcionamiento de los mercados

3.1 Los agentes del mercado y la sociedad civil ante el Derecho a la Alimentación.

En este apartado se analizará cómo la apertura comercial, y las importaciones en particular, impactaron en el alza de los alimentos, y cómo las empresas distribuidoras de alimentos buscaron tomar ventaja ante esta situación, y trasladaron todo el impacto al

consumidor, sin que hubieran medidas efectivas para regularlo.

Contrario a lo que señalaban quienes promovían el DR-CAFTA, de que traería “beneficios al consumidor”, este sector ha estado padeciendo de un alza desmedida de los precios de los productos alimenticios, en especial de los derivados de los granos básicos, que se vieron afectados, por el alza internacional de los precios de estos alimentos, y que golpeó más fuerte a la población por el incremento de las importaciones que derivaron en una dependencia a éstas para satisfacer el consumo nacional.

En el cuadro No. 1 se muestra que durante los tres años de vigencia del DR-CAFTA, los productos derivados del trigo, como el pan y los productos derivados del maíz como la harina de maíz y las tortillas, además del pollo –cuyo principal insumo para la producción es el maíz amarillo– se han encarecido constantemente. Entre los derivados del pan destaca el incremento en un 73% del pan dulce en tres años. De tener un valor de Q4.17 la libra en julio 2006, pasó a costar Q7.22 en el mismo mes de 2009. En el mismo período, el arroz de segunda también presenta un alza significativa de 78%, y se cotizaba a julio de 2009 a Q4.32 la libra. Asimismo, el maíz amarillo aumentó 44% su precio en tres años, y el pollo aumentó 38% y se cotiza en Q12.43 la libra.

El maíz blanco, aunque es un producto del cual el país tiene capacidad de autoabastecerse, también ha aumentado su valor. Existe la posibilidad de que el alza del precio internacional del maíz amarillo incrementó la demanda nacional del maíz blanco, lo cual incentivó que los distribuidores locales incrementaran el precio de este producto, lo cual repercutió en un alza del precio de la tortilla de 48%.

Cuadro No 1
Índice de Precios al Consumidor por libra.
Precios corrientes de julio 2006 y Julio 2009, y
porcentaje de variación

| | Jul 06 | Jul 09 | % Var. |
|------------------|--------|--------|--------|
| Pan Dulce | 4.17 | 7.22 | 73 |
| Pan Francés | 4.80 | 7.97 | 66 |
| Arroz de Segunda | 2.42 | 4.32 | 78 |
| Arroz de Primera | 2.82 | 4.70 | 66 |
| Tortillas | 2.69 | 4.00 | 48 |
| Harina de Maíz | 2.60 | 3.64 | 40 |
| Carne de Pollo | 9.17 | 12.06 | 32 |
| Pollo Entero | 9.04 | 12.43 | 38 |
| Maíz Amarillo | 1.24 | 1.78 | 44 |
| Maíz Blanco | 1.01 | 1.56 | 55 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística -INE-

Existe además otro fenómeno importante de señalar. Los precios internacionales de los alimentos tuvieron un pico a mediados de 2008 y a partir de esa fecha comenzaron a bajar. Sin embargo, esa baja no se trasladó después al precio al consumidor guatemalteco sino que se ha mantenido.

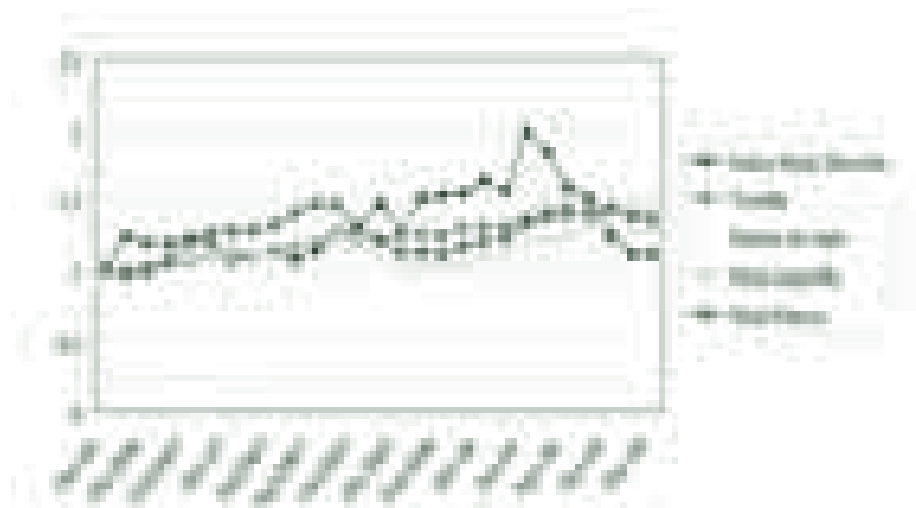
El trigo, observando las cotizaciones de las bolsas internacionales, bajó de un pico que alcanzó en marzo 2008 (US\$454/tonelada) a US\$236 en diciembre 2008, regresando en el nivel de precios de mediados del 2007. En el mismo período, el pan francés tuvo en marzo un precio de Q7.70 la libra, llegó a su punto más alto en julio -Q8.43-, y en di-

ciembre bajó a Q7.99, pero en enero 2009 continuó en alza.

El maíz, de un pico de US\$271 en junio 2008, cotizó a US\$151 a finales del año 2008, equivaliendo este valor en el nivel de octubre a noviembre 2006 cuando se había dado el primer incremento. En el mismo año, en el país el maíz amarillo inició con un precio de Q1.28 la libra; tuvo su pico en octubre con un costo de Q1.67, y en diciembre terminó con un precio de Q1.60. Las tortillas estaban en febrero a Q3.40; tuvieron su pico en agosto -Q3.94-, y finalizó el año a Q3.85

Gráfica No 5.

Precios maíz internacional versus precio maíz nacional y derivados,
Indexado, octubre 2006 a diciembre 2008



Fuente: Gauster Susana y Garoz Byron. "La economía familiar campesina y la respuesta gubernamental ante la crisis económica en Guatemala". IDEAR-CONGCOOP, Guatemala 2009. Pág. 10.

En el caso específico del arroz, no se observa la misma tendencia del trigo y del maíz. Este grano bajó de un pico de US\$1015 (abril 2008) a US\$551 en diciembre 2008. Sin embargo, el precio nacional se ajustó al precio internacional en el momento en que este descendió. Cabe señalar que el mercado del arroz logró regular su mercado previo la entrada del DR-CAFTA, con un acuerdo que garantiza que quienes importan también compran arroz nacional. Por esta razón, la dinámica del mercado de este grano es distinta a la del resto.

4. Los monopolios y el alza de precios

La concentración de los contingentes de importación, particularmente de granos básicos incluidos en el marco del DR-CAFTA y la OMC, es una dinámica que caracteriza la apertura comercial en Guatemala. Se estima que este fenómeno tiene también un impacto en el precio de los alimentos, pues al ser pocos grupos de capital los que acaparan la importación –y por ende un mayor porcentaje destinado al consumo nacional– pueden controlar el mercado y los precios al consumidor. Estos grupos de capital no tienen necesidad de trasladar a sus consumidores el beneficio fiscal que les otorga la apertura comercial, pues no hay quien les regule su actividad comercial.

Cuadro No 2
 Concentración de la importación de Granos Básicos.
 Porcentaje de utilización de los contingentes libres de arancel

| Producto | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------|--|---|---|
| Trigo | Cinco empresas 78.75% | Una empresa 48.71% o bien Cinco empresas 92.62% | Una empresa 42.3% o bien Cinco empresas 89.6% |
| Arroz | Una empresa 44% | Una empresa 43.8% | Una empresa 49.3% |
| Maíz Amarillo | Cinco empresas 48.29% | Diez empresas 64.71% | Cinco empresas 46.20% O bien Diez empresas 68.8% |
| Maíz Blanco | Dos empresas (de un mismo propietario) 94.96% | Tres empresas 100% Dos empresas bajo el mismo propietario (90.44%) | Tres empresas 97.7% |

Fuente: Ozaeta, Juan Pablo. "Tres años de DR-CAFTA: promesas no cumplidas y crisis cada vez más profundas". IDEAR-CONGCOOP, Guatemala 2009. Pág. 11.

En el 2008, la información de la estructura de importaciones de granos por empresa, muestra como ésta concentración persiste, y en algunos casos, se profundiza. El cuadro No 2 evidencia, en el caso del arroz, que desde la entrada en vigencia del TLC, solamente una empresa ha utilizado casi la mitad de este contingente.

En tanto, en relación con el maíz amarillo, de unas 38 empresas que registraron importaciones del grano, han sido cinco empresas las que han acaparado la mitad de los contingentes. En 2008 se identificó a diez empresas utilizando el 69% del contingente.

De estas diez empresas se ha establecido, tras indagaciones sobre los nombres de las empresas importadoras, que pertenecen a sólo tres grupos de capital. Asimismo, la importación del maíz blanco es exclusiva de tres empresas. De estas, las dos empresas con más importación pertenecen al mismo grupo de capital (GRUMA-MASECA).

De esta empresa transnacional se conocen prácticas para abaratar sus cosas, mediante los cuales, aprovechando que los productores no cuentan con infraestructura para el almacenamiento de maíz, piden a sus intermediarios que presionen a los productores, a vender rápido a un costo favorable para la empresa. Esto se convierte en otro factor de desrentabilización de la producción del maíz en Guatemala.

En el caso del trigo, se estima que también se trata de Multi-Inversiones y la corporación Molinos Modernos, por ser el grupo que maneja varias marcas de pastas, galletas y diversos tipos de harina.

Así, son cinco empresas que importan el 89.6 por ciento del trigo (siendo el 100 por ciento del trigo circulante en el mercado); una empresa que importa el 49.3 por ciento del arroz (siendo el 85 por ciento del arroz importado); diez empresas (que pertenecen a tres grupos de capital) que importan el 68.8

por ciento del maíz amarillo, controlando el 61% del maíz amarillo circulante.⁴¹

Finalmente, respecto de la crisis alimentaria y la concentración de contingentes, un caso paradigmático fue lo ocurrido en 2008, en el marco de las llamadas “Diez medidas solidarias”, que lanzó el Gobierno de Álvaro Colom, para hacer frente precisamente al encarecimiento de los precios de los alimentos. Una de las medidas del Gobierno fue liberalizar nuevos contingentes –temporales– de los siguientes alimentos: Maíz amarillo, carne de pollo, harina de trigo, leche en polvo, y arroz partido.

Al respecto, de *El Periódico* (28/08/08) presenta un informe del Ministerio de Economía que señala que “el 82 por ciento de los contingentes de arroz partido, partes de pollo, leche en polvo, leche descremada, maíz amarillo y harina de trigo fue asignado a las empresas vinculadas al Grupo Buena, propiedad del empresario Jorge Raúl García Granados, y el 18 por ciento restante a un grupo de unas 64 empresas”.

Este acaparamiento del Grupo Buena, representaba también el 82% del total del contingente temporal aprobado como medida de emergencia. De tal manera, que no funcionó tal práctica para el objetivo de reducir los costos a los alimentos, pues la posición anti-competitiva de este grupo de capital lo impidió. En la actualidad, no existe una legislación que impida tomar medidas contra esta práctica monopólica.

Este caso paradigmático también puede servir para ilustrar la participación de las cooperativas, versus la de los grandes grupos de capital, en la administración de los contingentes. El porcentaje del contingente temporal de 2008, asignado a las cooperativas, fue mínimo.⁴² En el promedio de los cinco productos, solo el 1.98% fue asignado a una a la Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala –FEDECOAG– y una parte del contingente de harina de trigo se asignó a las cooperativas panificadoras. Sin embargo, FEDECOAG no importó el contingente que le asignó.

Cuadro No. 3

Volúmenes de contingentes arancelarios asignados a cooperativas
En toneladas métricas (TM)

| | Contingente aprobado | Asignado a cooperativas | % asignado a cooperativas |
|---------------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|
| Leche en polvo descremada | 1,500 | 24 | 1.6% |
| Harina de trigo | 10,000 | 228 | 2.3% |
| Arroz corriente | 14,000 | 320 | 2.3% |
| Maíz amarillo | 88,000 | 1,806 | 2.1% |
| Pollo (cuadriles) | 7,000 | 30 | 0.4% |

Fuente: Gauster Susana y Garoz Byron. “La economía familiar campesina y la respuesta gubernamental ante la crisis económica en Guatemala”. IDEAR-CONGCOOP, Guatemala 2009. Pág. 22

⁴¹ Maíz importado por 10 empresas/ importaciones totales de maíz+maíz producido localmente para el mercado.

⁴² Gauster, Susana y Garoz, Byron. “La economía familiar campesina y la respuesta gubernamental ante la crisis económica en Guatemala”. IDEAR-CONGCOOP Guatemala 2009. Pág. 22.

5. Monocultivos y el desplazamiento de producción alimentaria

Tanto por el análisis de las cifras, como por investigaciones de campo se ha determinado que existe un crecimiento notable de las superficies de caña de azúcar, palma africana, y banano, entre otros productos destinados a la exportación bajo el auspicio del DR-CAFTA. De tal manera que, donde ha proliferado la expansión de dichos monocultivos, se ha observado un desplazamiento de la producción alimentaria indígena y campesina. Particularmente se ha visto este

fenómeno en la zona del Polochic y la Franja Transversal del Norte, en los departamentos de Alta Verapaz, Petén y El Quiché.

Llama la atención, que los datos del Censo de Talla muestran que entre 2001 y 2008, los municipios ubicados en el valle del Polochic y Franja Transversal del Norte, aumentaron su nivel de vulnerabilidad nutricional. El Estor, Panzós, Chisec, Senahú, Fray Bartolomé de las Casas, San Pedro Carchá y Cobán aumentaron su vulnerabilidad de moderada a alta; mientras Senahú cambió de alta a muy alta, como lo muestra el Cuadro No 4

Cuadro No. 4

Municipios de la Franja Transversal del Norte y Valle del Polochic que elevaron su vulnerabilidad alimentaria

En porcentajes del total de población de primero primaria con retardo en talla

| Municipio | 2008 | 2001 | 1986 | Cambio de categoría |
|-----------------------------|------|-------|------|---------------------|
| Chisec | 54.2 | 43.9 | 43.9 | De moderada a alta |
| Cobán | 56.8 | 42.6 | 48.8 | De moderada a alta |
| El Estor | 57.0 | 43.5 | 37.4 | De moderada a alta |
| Fray Bartolomé de las casas | 55.7 | 65.5 | 49.3 | De moderada a alta |
| Panzós | 47.9 | 43.7 | 39.3 | De moderada a alta |
| San Pedro Carchá | 50.7 | 46.10 | 47.8 | De moderada a alta |
| Senahú | 60.1 | 54.4 | 53.1 | De alta a muy alta |

Fuente: Censo Nacional de Talla 2008 y 2001. Ministerio de Educación y Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

De manera que los productos de exportación que los tratados comerciales promueven, tienden a sustituir la producción de alimentos básicos destinados para el consumo de la población guatemalteca. Esta situación afecta directamente a la población de las zonas rurales que producen alimentos, que al verse desplazados de sus territorios pierden posibilidades de mejores ingresos, y de sembrar para su autoconsumo. Al mismo tiempo, esta dinámica tiende a aumentar la dependencia a las importaciones, con los efectos al consumidor que ya se han señalado.

6. La respuesta del gobierno ante la crisis económica

No obstante, a pesar de los efectos de la crisis económica, y especialmente las crisis alimentarias, no se observó de parte del Gobierno acciones efectivas para enfrentar dicha problemática. Muchas de sus acciones no han cambiado las prácticas de gobiernos anteriores, por lo tanto, presentan muchas limitantes para alcanzar resultados efectivos.

El Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional –VISAN–, presentó acciones para aumentar la producción, principalmente de pequeños productores. Suscribieron un convenio de créditos para el “Programa Especial de Arrendamiento de Tierras”. Y, efectivamente, el número de créditos otorgados subió significativamente respecto del año anterior.

Asimismo, el Fideicomiso Guate Invierte, a través de su programa Da Crédito, abrió una nueva línea para este fin específico. Si bien, no tuvo gran impacto, puede mencionarse como una respuesta a la crisis alimentaria, pues estaba dirigida específicamente a la producción de granos básicos. No obstante, estos créditos podrían impulsar la agricultura campesina, se hace necesario complementar con programas de acceso a la tierra, lo cual marca una limitante. Al respecto, la política de FONTIERRAS de arrendamiento de tierras no ha sido de ayuda para los campesinos y contribuye a la reproducción de una práctica cuasi-feudal de renta por la tierra.

Finalmente, está ProRural, como la apuesta principal del actual Gobierno. El estudio *La*

economía familiar campesina y la respuesta gubernamental ante la crisis económica en Guatemala, de Susana Gauster y Byron Garoz, concluye que dicho programa no ha sido capaz de cubrir a la mayoría de comunidades que necesitan de un apoyo para fortalecer la producción alimentaria. Incluso no han podido atender a todas las comunidades escogidas por el programa Mi Familia Progresiva, que se supone son las comunidades priorizadas por el Gobierno, y que ProRural tiene la asignación de dar cobertura.

Asimismo, los requisitos de tener acceso a la tierra, y organizaciones con cuentadancia, ha limitado a muchas comunidades el poder acceder a los créditos que ofrece este programa. La situación de estos programas refleja que las medidas gubernamentales están caracterizadas por ser paliativos, y no soluciones de fondo, que abarquen la solución de la problemática del acceso a la tierra y paralelamente brindar la posibilidad al grueso de comunidades campesinas, que a la fecha no están recibiendo ningún apoyo, a la tecnificación, almacenamiento, transporte y comercialización de sus cosechas.

Tierra

Ruth Tánchez y Otto Rolando Sacuquí
Pastoral de la Tierra Interdiocesana -PTI-

Se debería promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente de los sectores vulnerables, mediante una legislación que proteja el derecho a tener tierra.

Según convenga, se deberían estudiar la aplicación de medidas que permitan avanzar en la Reforma Agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos.

Se debería poner especial atención a la conservación y utilización sostenible de la tierra, además a la situación de las comunidades indígenas.

Promover que la población acceda a la tierra de una forma progresiva, reconociendo a la tierra como fuente de empleo, de alimento y como medio de desarrollo social



Informe relativo con la tierra en el departamento de San Marcos

A más de 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz y cuatro gobiernos de turno no se ha podido resolver el problema estructural de concentración y reconcentración de la te-

nencia de tierra, la pobreza y discriminación, que hoy se agrava por la implementación de los agronegocios, la desprotección de la producción nacional de granos básicos por la apertura comercial, extracción de minerales preciosos y construcción de hidroeléctricas, la persecución y criminalización campesina.

Cuadro No. 1
Caracterización de la pobreza en Guatemala

| Caracterización | % |
|------------------------------|-----|
| Pobreza | 50% |
| pobreza extrema | 17% |
| pobreza en área rural | 72% |
| pobreza en indígenas | 75% |
| pobreza en mujeres | 51% |
| pobreza en hombres | 48% |

Fuente: AVANCSO mayo 2009

| | |
|-------------------------|--------------------|
| En el año 2009 ya suman | |
| 1,584,000 | nuevos pobres |
| 850,000 | en pobreza |
| 734,000 | en pobreza extrema |

Fuente (PNUD: 2009)

El avance de un modelo económico global donde prevalece la lógica del mercado y la obtención de la máxima ganancia, basado en la explotación humana y de los recursos naturales está afectando negativamente las economías campesinas e indígenas. Los agronegocios se expanden en los territorios campesinos e indígenas ante el silencio y

contubernio del Estado guatemalteco y del capital transnacional en detrimento del bien común y la dignidad humana. Aumenta la hambruna y se prolonga la sequía en la franja nororiental del país. A esto se suma el narcotráfico, con todo poder, ante una política incompetente de las autoridades locales y nacionales.

1. Criminalización de la lucha y la protesta

La represión ha sido la única respuesta que ha dado el gobierno de turno, ante las medidas desesperadas de las organizaciones campesinas. Los desalojos, la persecución penal a líderes, forman parte de una política

represiva, contra las comunidades y organizaciones que defienden su territorio en especial tierras de poblaciones indígenas a donde están llegando las transnacionales para desarrollar proyectos de explotación minera, hidroeléctricas, cementara, así mismo la expansión del monocultivo de banano, plátano, palma africana, entre otros.

Cuadro No. 2

Desalojos ejecutados durante dos gobiernos: Gran Alianza Nacional (GANA) Y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) 20004- 03.03 2009

| Fecha | Desalojos | Concentración |
|--|-----------|--|
| 2004 (GANA) | 44 | Alta Verapaz, Baja Verapaz, Escuintla, Retalhuleu, otros |
| 2005 (GANA) | 26 | Alta Verapaz, Escuintla, Baja Verapaz, Retalhuleu, otros |
| 2006 (GANA) | 28 | Alta Verapaz, Petén, Izabal, Retalhuleu, otros |
| 2007 (GANA) | 29 | Izabal, Petén, Escuintla, Alta Verapaz, otros |
| 2008 (UNE) | 43 | Izabal, Petén, Alta Verapaz, Retalhuleu, otros |
| 2009 (UNE) | 21 | Alta Verapaz, Petén, Quetzaltenango, Retalhuleu, otros. |
| UNE: 62 DESALOJOS (ENE 2009 - SEP 2009) | | |

Fuente. AVANCSO Aec: 2009.

Durante la gestión gubernamental actual del partido autodenominado social demócrata de la UNE, han tenido lugar, en menos de dos años 62 desalojos.⁴³

Denuncias:

...Que los desalojos violentos, el saqueo de nuestros bienes, el desarraigo y la práctica de la estrategia ¡TIERRA ARRASADA! Aún que sin masacres, pero sí con muertos, a la usanza de los años del conflicto armando se ejecuta en la más evidente impunidad e injusticia.

El Comité Pro Justicia de la Sierra Lacandona a la opinión pública nacional e internacional. *Prensa Libre* 03.09.09 p. 52

⁴³ El Comité Pro Justicia de la Sierra Lacandona a la opinión pública nacional e internacional. *Prensa Libre* 03.09.09 p. 52.

1.1 Diagnóstico

La conflictividad agraria y laboral en Guatemala es el resultado de un régimen de nación que se ha forjado históricamente, con base en un sistema discriminatorio, de exclusión y marginación.

Los conflictos laborales actuales se resolverían si se cumpliera las leyes establecidas, pero la incapacidad y parcialidad del Ministerio de Trabajo y sus inspectorías y Sub-inspectorías para exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los empleadores, hacen que éstos se agraven y trasladen a los órganos judiciales. Estos, ya en la esfera judicial hacen imposible la defensa de los derechos de los trabajadores, debido a los vericuetos que el sector empresarial utiliza para evadir su responsabilidad. Así, el Estado deja sin protección a los laborantes, al negarle sus derechos al trabajo y alimentación por decisión patronal, y coadyuva a mantener un régimen de impunidad laboral

Y los conflictos agrarios son un flagelo que se arrastran desde períodos históricos en los cuales se aplicaron leyes agrarias que despojaron a los campesinos e indígenas de sus tierras y que en el período de la guerra interna prevaleció en la total impunidad.

1.2 Marco legal agrario

Guatemala es el segundo país con más alta concentración del recurso tierra, después de Brasil. Los trabajadores agrícolas son el 91% de la población ocupada; con un 80% de población rural ocupado disgregada así: 84% población indígena ocupada. Hombres 60.4% población ocupada, mujeres 63.5% población ocupada (AVANCSO 2009: coyunturas Aec).

El decreto No. 24-99 Ley del Fondo de Tierras, que establece el mecanismo de mercado para acceder a tierra, ha tenido grandes limitaciones y ahora se le suman las presupuestarias. Según el artículo 26 de la citada ley FINANCIAMIENTO. “El Estado asignará recursos financieros al Fondo de Tierras durante un período comprendido entre el año 1999 al 2008 inclusive” (Decreto No. 24-99; 12) Período que no han prorrogado, desde enero 2009. FONTIERRA ha enfocado su trabajo en una amnistía para las organizaciones endeudadas, en sus intereses e intereses sobre mora. En la actualidad no hay política de acceso a tierra y no hay presupuesto.

a) Acceso a la tierra

Las posibilidades de acceso a tierra por la vía Estatal ha llegado a su fin, en especial sino hay voluntad política del Estado para hacer una evaluación seria al FONTIERRA y a partir de allí hacer una revisión de esa institucionalidad y elaborar una política que supere la de acceso a tierra por la vía de mercado. Entre tanto, las organizaciones campesinas organizadas tienen ingresado su expediente en esa institución.

El 2008 el FONTIERRAS hizo entrega de 06 créditos en el nivel nacional. De las 6 fincas compradas 3 se ubican en Alta Verapaz, 1 en Jalapa, 1 en Quiché y 1 en Petén. El monto ascendió a veinticinco millones doscientos cuarenta y cuatro mil ochenta y tres quetzales con setenta y ocho centavos. La extensión otorgada, en hectáreas, fue de 3,266.14. Este monto está dividido así: once millones novecientos treinta y seis mil quinientos ochenta y tres quetzales con setenta y ocho centavos. Y para subsidio trece millones trescientos siete mil quinientos quetzales. Beneficiando a 363 familias.

Cuadro No. 2

Créditos aprobados por el Consejo Directivo para arrendamiento y compra de tierras año 2008

| Descripción | Asignado | % ejecutado |
|--|----------------|-------------|
| Créditos para arrendamientos de tierra | 1,502,000.00 | 93 |
| Acceso a tierra | 11,936,583.00 | 7 |
| Total | 162,438,583.00 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos Fondo de Tierras.

Como se observa, la dinámica del FONTIERRAS estuvo en otorgar créditos pero para arrendamiento de tierras y cuando se creó esta institución tuvo el mandato de dotar de un crédito para compra de tierra. La institucionalidad de la paz se aleja cada vez más de su mandato y con ello niega la oportunidad a las familias sin tierra del área rural para producir sus alimentos y la posibilidad de crear excedentes para generarse otros ingresos.

Como Pastoral de la Tierra Interdiocesana informamos que son varias las organizaciones acompañadas que se han visto en la necesidad de gestionar un crédito ante el FONTIERRAS, por ejemplo, se presenta la demanda de organizaciones de San Marcos y Quiché que llevan varios años en este proceso.

Cuadro No. 3

Grupos organizados para acceder a un crédito para compra de tierra
De enero a agosto del año 2009

| Nombre de la organización | Número de organizaciones de acceso a tierra que acompaña | Departamento | Número de familias organizadas | En número de municipios | Extensión que gestionan en caballerías |
|---|--|--------------|--------------------------------|-------------------------|--|
| Asociación Coordinadora Marquense Madre Tierra Nan Tx'Otx' | 11 | San Marcos | 440 | 6 | 43 |
| Pastoral de la Tierra de Quiché | 6 | El Quiché | 315 | 3 | 65.2 |
| | 17 | | 755 | 9 | 108.2 |

Fuente: ACOMNAT agosto 2009 y Pastoral de la Tierra de Quiché.

Las organizaciones han reportado que las negociaciones no han tenido resultados debido a que en las fincas hay conflictos laborales no resueltos, el precio que paga el FON-TIERRA por caballería es un millón de quetzales y los precios de mercado son mayores. Otras fincas han tenido aprobado el proceso administrativo que se les exige pero la falta de fondos ha llevado a romper las negociaciones con los propietarios de las fincas. El período que se identifica que mayor hubo compra de fincas para los campesinos fue los años de la crisis del café, momento que los finqueros dejaron abandonados los cafetales por falta de mercados para el grano.

b) Deuda agraria

Las familias campesinas organizadas que accedieron a un crédito vía FONTIERRA, hoy se encuentran también en un punto difícil. No ha logrado pagar las cuotas establecidas y han caído en mora, Tienen intereses por mora e intereses sobre intereses en mora. Las razones de no pago tienen el siguiente común denominador: recibir fincas abandonadas, difícil acceso, falta de infraestructura productiva o en desuso, ríos que se convierten en obstáculos para la comercialización, tipos de café que no tienen mercado por no ser de altura, los subsidios para trabajo no se los entregaron si no lo pasaron para amortiguar capital, hay fincas con inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y deficiente o ausencia de asesoría técnica. En otros países como El Salvador se dio un proceso de condonación de deuda agraria, a diferencia de Guatemala que ni organizaciones campesinas nacionales ni el Poder Ejecutivo lo ven como una posibilidad ante una población campesina sumida en pobreza y pobreza extrema, como lo demuestran las cifras nacionales y en un contexto de crisis económica, hambruna y con efectos del calentamiento global como la ausencia de lluvias y

por ende con efectos para la producción de granos básicos.

La Coordinadora Marquense acompaña a 7 organizaciones conformadas por 824 familias que adquirieron 32 caballerías de tierra a precios de mercado y con ello adquirieron una deuda millonaria y casi impagable. Y en este momento *El Fondo de Tierras (Fontierras) aprobó una amnistía de intereses por mora e intereses acumulados por fincas adquiridas por medio de esa instancia...* (*Prensa Libre* 09/04/2009). En la actualidad, se ve inviable el pago de estos créditos millonarios por familias que están en la pobreza y pobreza extrema.

2. Análisis de la funcionalidad del Estado con respecto a la conflictividad laboral y agraria en el campo desde el acompañamiento de cinco conflictos agrarios y laborales por PTI

Para llegar a estos resultados se procedió a elaborar la sistematización de cinco conflictos tres de ellos estrictamente laborales y dos que se caracterizan por ser agrarios pero que en algún momento vivieron conflictividad laboral, pero el origen de los mismos está vinculado con el acceso, uso y tenencia de la tierra.

2.1 Casos analizados

Las tendencias que a continuación se exponen son el resultado del análisis del caminar de cinco conflictos dos de ellos están resueltos. Los conflictos laborales se gestionaron en instancias judiciales correspondientes sin resultados favorables para los y las trabajadoras del campo y los agrarios se gestionaron por varias instituciones. Y al final llegaron a utilizar los medios alternativos de resolución de conflictos. Ninguno tuvo solución por la vía judicial ni administrativa.

Cuadro No. 4
Conflictos sistematizados por PTI 2009

| Nombre del conflicto | Ubicación | Tipo de conflicto | Año que inició el conflicto | Estado del conflicto |
|---|----------------|-------------------|-----------------------------|----------------------|
| San Luis Malacatán; Malacatán | San Marcos | Laboral/agrario | 1954 | En movimiento |
| Estrella Polar, Chajul | Quiché | Laboral /Agrario | 1985 | Resuelto |
| María Lourdes; Colomba | Quetzaltenango | Laboral | 1992 | Resuelto |
| Nueva Florencia; Colomba | Quetzaltenango | Laboral | 1997 | Resolución parcial |
| Santa Cecilia, S. Francisco Zapotitlán | Suchitepéquez | Laboral | 1998 | Sin movimiento |

Fuente: PTI 2009

Florencia ya se ha presentado, habría que indicar avances o retrocesos, y Estrella Polar.

3. Presentación de casos y análisis de resultados de sistematización a partir de 5 conflictos acompañados por PTI

1.1 Conflictos agrarios: breve descripción del origen de los conflictos

a) Estrella Polar, Chajul, El Quiché

En 1985, la Empresa Agrícola La Estrella Polar, Sociedad Anónima, propiedad de Enrique Arenas, se declara en quiebra. En ese mismo período se congrega la comunidad “La Nueva Estrella Polar”, integrada por hombres y mujeres que laboran para la finca.

Arenas condiciona a las trabajadoras y trabajadores que laboraban como mozos colonos, a continuar trabajando para la finca de forma gratuita o con algún pago pero en forma de crédito. Ante esto los afectados no aceptan la propuesta, por lo que son despedidos. Esto da origen a un conflicto laboral por despido injustificado, sin embargo, el caso da un giro inesperado, según lo da a conocer el abogado que acompañaba a la comunidad, Fausto Eli Maldonado Rosales. Porque se llega a identificar que las tierras que ocupaban los afectados posiblemente eran ejidos municipales de Chajul y no propiedad del Sr. Arenas.

Al mismo tiempo, el finquero actúa con mayor rapidez, hace una denuncia en el Ministerio Público, MP, y solicita un desalojo, es aquí en donde inicia el conflicto agrario. Al final, Pastoral Social se encarga de dar un préstamo para la compra de la finca.

b) San Luis Malacatán, Malacatán, San Marcos

El conflicto se origina el 20 de agosto de 1954, a raíz de cambios políticos ocurridos mediante el Decreto No. 57 emitido por la Junta Militar de Gobierno, donde restituye a patrimonio del Estado, el dominio útil de las fincas nacionales entre ellas, la finca San Luis, que en aplicación del Decreto 900 del Congreso, fueron parceladas y entregadas en Usufructo Vitalicio.

Es conocido también que no sólo el conflicto se debe a la restitución de la finca al Estado, sino también, a problemas laborales que los diferentes propietarios han ocasionado debido al incumplimiento de los Derechos Laborales que las familias campesinas poseían por haber sido durante décadas empleados.

Aunado a esto, se da en el nivel mundial el fenómeno de la crisis cafetalera, acontecimiento que viene a debilitar aún más las economías campesinas, no solamente de las involucradas directamente en este conflicto sino también a familias asentadas en municipios aledaños a Malacatán.

1.2 Descripción de fincas con conflictos laborales

a) María de Lourdes, Génova Costa Cuca, Quetzaltenango

El incumplimiento del pago de salario mínimo estipulado en Ley y vigente en año de 1992, que en ese entonces era de Q11.20 por día, originó molestias entre hombres y mujeres que allí laboraban, quienes de manera organizada planearon un pacto colectivo para que la parte patronal cumpliera con sus obligaciones laborales (Juicio Colectivo 17-92, Juzgado de Trabajo de Coatepeque, Quetzaltenango).

Los trabajadores devengaban Q. 5.50 por día, cantidad que no era suficiente para el

sostenimiento de cada familia en alimentos y mucho menos para cubrir gastos en salud y educación. Las condiciones de vida de estas personas, llegaron a rebasar los límites de la desnutrición. Varios niños y niñas murieron de hambre y así también una mujer trabajadora. Sin dejar de tomar en cuenta que la parte patronal violaba la ley del salario mínimo establecido en ese entonces.

Para los trabajadores y trabajadoras, el conflicto se encuentra resuelto en un 95 por ciento, pese a todos los inconvenientes que han enfrentado, los tediosos y burocráticos procedimientos legales y la desatención de las autoridades de justicia en el país, la Pastoral de la Tierra de Quetzaltenango, PTQ, ha apoyado en los últimos años el caso.

Casi está resuelto por una negociación extrajudicial con la participación de instituciones del Estado y sobre todo, por una acción de ocupación de la finca por parte de la Unidad del Movimiento Campesino de Génova y Flores, UMCAGEF, el soporte de otras organizaciones locales y Plataforma Agraria, PA, y las presiones internacionales que ha hecho FIAN Internacional hacia el Estado y gobierno guatemalteco.

b) Nueva Florencia, Colomba Costa Cuca, Quetzaltenango

La violación a los derechos laborales y la demanda de algunas mejoras lleva a trabajadoras y trabajadores de esta finca a presentar una denuncia desde el 14 de febrero de 1997. Este recurso legal se denomina Conflicto Colectivo de Carácter Económico Social mismo que es presentado al Juzgado Sexto de Trabajo y Previsión Social.

Como consecuencia del planteamiento del conflicto colectivo de carácter económico social 38 trabajadoras y trabajadores fueron despedidos, quienes plantearon ante el Juz-

gado de trabajo correspondiente el incidente de reinstalación, después de varios años ganan el proceso en primera instancia, segunda y tercera instancia, pero lamentablemente la resoluciones que orden su efectiva reinstalación, aún siguen sin ser cumplidas por parte del propietario de la finca,

c) Santa Cecilia, San Francisco Zapotitlán, Suchitepéquez

La relación laboral que tienen los trabajadores aglutinados en un sindicato con la empresa Cecilia, S. A., se fue heredando de generación en generación, puesto que los padres y los abuelos de los denunciantes ya trabajaban en la finca.

El conflicto inicia judicialmente en 1998, pero encuentra sus raíces según los asesores del sindicato: “a partir del momento en que los trabajadores reclaman del patrono el cumplimiento del pago de los salarios mínimos, incrementados durante el gobierno de Alfonso Portillo”. Portillo decretó para el 2001, un incremento al salario mínimo del 16 por ciento. El salario mínimo agrícola quedó en Q25.08 y el salario no agrícola en Q27.67, por día.

El conflicto inicia por la solicitud presentada para el pago del salario mínimo.

1.3 Descripción de hallazgos

- Normalmente, se habla de “conflictividad laboral o agraria” cuando las / los trabajadores o mozos colonos reclaman sus derechos a la parte patronal ante las autoridades, o “toman” una finca, o realizan cualquier otra medida de presión.
- Comparando los dos casos agrarios y los tres casos laborales presentados, vemos que en ellos comúnmente hay una conexión estrecha entre lo agrario y lo laboral. De cualquier forma, un reclamo que empieza siendo laboral, puede concluir en una reclamación agraria o viceversa. Todos los casos son caracterizados por una larguísima duración, sin una solución efectiva, sea esta judicial, extrajudicial o alternativa. Los casos más “cortos” oscilan entre doce años aproximadamente de tramitación judicial, y los casos más largos que siguen sin resolución hasta la fecha, tienen una duración de 22 y 28 años en adelante.
- La duración desmedida de los casos sin resolución efectiva, deja al descubierto la debilidad e ineficacia del sistema de justicia, la impunidad consentida por el Estado y la falta de acceso a justicia real, esto

Sin embargo, es importante darse cuenta que donde realmente inicia el conflicto es cuando los empleadores incumplen con las leyes, con lo cual, se posicionan en conflicto con la ley y con el Estado de Derecho, violentando los derechos laborales y derechos humanos de las y los trabajadores, muchas veces por décadas. El mismo Estado de Guatemala, al permitir esas violaciones y al no reaccionar de manera pronta y eficaz para restituir los derechos de las y los afectados, entra en conflicto no solamente con sus propias leyes que debe hacer cumplir, sino con sus obligaciones internacionales que ha asumido al ratificar los convenios internacionales de Derechos Humanos,⁴⁴ siendo permisivo con la impunidad.

⁴⁴ Entre ellos destacan: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, ONU), la Convención Americana sobre Derechos Humanos con su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, OEA) y la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU).

constituye uno de los rasgos más característicos de la justicia laboral y agraria. La “Ineficacia” del organismo judicial al no actuar y cuando actúa, lo hace de manera lenta. De cualquier forma, este sistema no logra que se cumpla la ley y los derechos de las y los trabajadores ya reconocidos en las instancias judiciales.

En los casos laborales, esta ineficacia se debe a varios factores, entre ellos destacan:

- Las sentencias en materia laboral en un alto porcentaje no se cumplen, porque las sanciones impuestas a los patronos por su falta de cumplimiento, son mínimas, así como la pena por el delito de desobediencia, así que ellos prefieren pagar la multa y no hacen efectiva la sentencia.
- El derecho procesal guatemalteco brinda un sinnúmero de recursos, amparos, quejas etc., que pueden ser interpuestos en contra de una sentencia. Los patronos aprovechan esa situación e interponen la cantidad de recursos que sean necesarios para entorpecer los procesos.

En los casos llevados a ejecución judicial a través de embargos tampoco fue eficaz, prevalecieron otros acreedores sobre las prestaciones laborales, incumplándose de forma abierta el artículo 101 del Código de Trabajo que determina el derecho preferencial en cuestión de alimentos.

- Aparte de lo laboral y lo agrario, los casos adicionalmente tienen aspectos penales. Dentro de los delitos cometidos por la parte patronal o los que actúan

en su nombre o interés (por ejemplo la seguridad privada) destacan: asesinato, coacción, amenazas (de muerte y de abuso sexual de las hijas y los hijos de los trabajadores), detención ilegal, allanamiento de morada, robo, omisión de auxilio. Llama la atención que la parte patronal o los que actúan por ella, en la mayoría de los casos sale impune, mientras en contra de los trabajadores reacciona rápido el sistema de justicia, emitiendo órdenes de captura y de desalojo y demandas penales en su contra, incluso en contra de los mismos defensores de estos derechos.

Como ha señalado Amnistía Internacional:⁴⁵ *Una característica particular de los conflictos agrarios en Guatemala es que el peso de la ley y del sistema judicial se suele emplear para efectuar los desalojos, pero no para cuestiones relacionadas con los derechos laborales de los trabajadores agrícolas o la tenencia de tierras de las comunidades rurales.*

A ese desequilibrio en la aplicación de la ley se suma otro desequilibrio, en el nivel legislativo: Mientras la parte patronal, al violar gravemente y por décadas los derechos laborales de las y los trabajadores –así poniendo en peligro la pura sobrevivencia de las/los mismos y sus hijos, sin hablar de las violaciones graves a sus derechos individuales y colectivos – solamente enfrenta sanciones de multas mínimas en caso de que se condene a ella, la parte campesina y laboral, al protestar en contra de las mismas violaciones de derecho y ocupar la finca como medida de “última ratio”, se enfrenta a sanciones pena-

⁴⁵ Amnistía Internacional, Memorandum al Gobierno de Guatemala: Preocupaciones de Amnistía Internacional con respecto a la situación actual de derechos humanos, AMR 34/014/2005, citado en: Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Jean Ziegler, sobre su Misión a Guatemala, Naciones Unidas Doc. E/CN.4/2006/44/Add.1, 18 de enero de 2006, p. 9.

les de hasta prisión de seis años en caso de ser condenado por usurpación agravada.⁴⁶

- Cabe destacar que a partir de la entrada en vigor de la Ley contra el femicidio⁴⁷ en mayo de 2008 hay un cambio en cuanto a ciertas violaciones de derechos laborales de las mujeres que ahora sí serán sancionados con penas más graves: Según Art. 8 literal a) de la nueva ley, comete el delito de “violencia económica” quien “menoscabe, limite o restrinja” los derechos laborales de una mujer, delito que es sancionado con prisión de 5 a 8 años. Recordando que la violencia económica se comete en contra de las mujeres por el hecho de su pertenencia al sexo femenino,⁴⁸ esta norma se refiere a todas las violaciones de los derechos laborales que son específicas para las mujeres. Aquí cabe la práctica tan usual como ilegal de hacer “desaparecer” el trabajo de las mujeres, considerándolas solamente como coadyuvantes a sus esposos o convivientes, negándoles sus propios derechos laborales y de seguridad social, cabe también el hecho de pagarles a las mujeres un salario aún más bajo que a sus compañeros masculinos, y todo tipo de violación a los derechos relacionados con el embarazo y el parto, como la inamovilidad durante la gravidez y el período de lactancia, y el goce de los períodos pre y post natales. Habrá de observar su correcta aplicación y reclamar que se cumpla con esa nueva normativa a favor de las mujeres trabajadoras.
- A los hechos delictivos cometidos por la parte patronal se suma una variedad de represalias y actos de intimidación en contra de las y los mozos colonos y sus hijos.
- En dos de los cinco casos las y los trabajadores decidieron “tomar” la finca. Estas decisiones nacen de la desesperanza ante las graves violaciones de sus derechos humanos y la no-acción e indiferencia del Estado hacia los mismos. Las tomas de fincas, no sólo significan un peligro físico para las y los trabajadores y sus familias ante la posibilidad de un desalojo violento, pero también una presión psicológica enorme, por la misma amenaza del desalojo, de sanciones penales, y de la pérdida de sus cultivos y viviendas durante el desalojo. Las tomas, son el único mecanismo de presión para llegar a una “negociación” que permite tener resultados, como la compra de cuerdas de terrero con los propietarios como pago de algunas prestaciones laborales.
- Llama la atención que en dos de los casos laborales, hubo lazos familiares entre los/las propietarios/as de las fincas con los (ex)presidentes y (ex)alcaldes Oscar Berger y Álvaro Arzú. Contar con poder económico y a la vez estar vinculado con el poder político, hizo que las o los propietarios de las fincas se sintieran más respaldados y seguros de que el “Estado de Derecho” estaría no sólo protegiendo y consintiendo claramente la impunidad

⁴⁶ Código Penal , art . 257.

⁴⁷ Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, Decr. No. 22-2008, entró en vigor el 15 de Mayo 2008.

⁴⁸ Véase Grupo Guatemalteco de Mujeres, Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, Comentarios y Concordancias, Guatemala, abril 2009, p. 28.

laboral, sino accionando de manera inmediata en contra de los trabajadores girando órdenes de desalojo y captura efectivos.

- En cuanto a la defensa y apoyo jurídico para las y los trabajadores, se constata la falta de defensa gratuita, profesional y ética de abogados y abogadas laboristas. De los cinco casos presentados, tres utilizaron varias vías alternativas de resolución de conflictos como negociaciones o la compra de tierra. Dos de los casos todavía están pendientes de su resolución. De los tres casos resueltos, ninguno se resolvió por la vía jurídica, aunque la misma, en los casos laborales, era una parte fundamental de la lucha y respaldó los reclamos de los trabajadores tanto en las medidas de presión como en las negociaciones. Aparecen sentencias a favor de trabajadoras y trabajadores, emitidas en las 3 instancias hasta por la Corte de Constitucionalidad, sin que se pudieran ejecutar. Tanto la duración de los procesos como la falta de ejecución de sentencias, equivalen a “negación del acceso a Justicia real por parte del Estado”.
- Algunos de los casos agrarios dejan manifiesta la estafa realizada por el Estado a comunidades y el despojo de sus derechos.
- La institucionalidad agraria se encuentra en su etapa de mayor debilidad, por lo cual dos de los casos se ha visto obligado a buscar otras instancias de derechos humanos como COPREDEH.

4. Recomendaciones

Para el Congreso:

- Modificar el Código Penal en lo que respecta al delito de desobediencia a las sentencias laborales, incluyendo la pena

de prisión en lugar de multas por sumas irrisorias.

- Revisar y reformar el **derecho procesal** en cuanto a los recursos y amparos para que ellos sirvan al Estado de Derecho en vez de impedirlo.
- Modificar el **artículo 139** del Código de Trabajo porque no queda claro su contenido **protector para los derechos de las mujeres** y los menores de edad y se presta a la malinterpretación en detrimento de los mismos.
- Revisión de toda la normativa relativa con las **reinstalaciones** de las y los trabajadores por su inoperancia y falta de coercitividad.
- Revisar y reformar los artículos del Código Penal referentes a la usurpación y usurpación agravada, en el sentido que debe garantizarse el derecho de defensa, y especificando que no procede su aplicación cuando medie una reclamación laboral. Regular el trabajo eventual de las y los trabajadores del campo para que gocen de todos los derechos de los trabajadores permanentes y tengan cobertura en el Instituto de Seguridad Social.
- Crear una normativa que establezca el derecho de campesinas y campesinos para resarcimiento de los daños ocasionados por el Estado en conflictos agrarios y en la violación a derechos históricos.
- Aprobar el anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral consensuado entre las organizaciones sociales y el Gobierno de la República.

Para el Organismo Judicial:

- Hacer cumplir los procedimientos, en los plazos establecidos, de los casos de

reinstalación por despido como represalia por participar en un sindicato.

- Certificar a los tribunales del ramo penal cuando no se haga efectiva la reinstalación de trabajadores despedidos.
- Aplicar el art. 8 lit. a) de la Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer, sancionando violaciones específicas de los derechos laborales de la mujer.
- Aplicar el Art. 139 Código de Trabajo en su función protectora para las mujeres y jóvenes y acabar con la práctica ilegal que considera a las/los mismos como coadyuvantes al trabajador “jefe de familia”.
- Agilizar los trámites y procedimientos laborales, cuando se trate de trabajadoras y trabajadores agrícolas, para evitar que con los retrasos el Estado de Guatemala viole el derecho a acceso a la justicia y el derecho a la alimentación.
- Aplicar las sanciones correspondientes a los jueces o magistrados que de manera clara retrasen la administración de justicia y coadyuven a la generación de la impunidad laboral.
- Discutir de manera urgente la creación de Tribunales Agrarios, con una normativa sustantiva y procesal a aplicar (Ley Agraria y/o Código Agrario).

Para el Organismo Ejecutivo:

- Promover la revisión de la institucionalidad agraria y laboral, generando reformas que permitan que las instituciones actúen de manera efectiva protegiendo derechos en el campo.

- Ejecutar e implementar la política de desarrollo rural integral, generada en el Sistema Nacional de Diálogo permanente.
- Promover la discusión de la legislación agraria y aprobarla.

Para la Procuraduría de los Derechos Humanos:

- Denunciar de manera ágil y oportuna los casos de incumplimiento del Estado a los pactos internacionales, específicamente al derecho a la alimentación.
- Crear equipos especializados en materia de derecho internacional, derecho laboral y derecho agrario para dar seguimiento a denuncias presentadas por mujeres y hombres trabajadores del campo.
- Garantizar que no existan desalojos en casos donde medie una medida de presión por un incumplimiento laboral y no exista un interés de apropiación de la propiedad
- Promover la discusión de la aplicación del delito de usurpación y usurpación agravada en conflictos laborales y agrarios, de tal manera que se logre concluir en recomendaciones para el Estado de Guatemala para que no viole el derecho de defensa en la aplicación de estas figuras delictivas.
- En caso extremo, donde se deba dar un desalojo, garantizar que éste no sea mediante violencia y que los desalojados queden protegidos por el Estado en su derecho a la alimentación y vivienda, primordialmente.

Mercado laboral

Magalí Cano
Campaña Guatemala sin hambre

Se debería fomentar el crecimiento sostenible para proporcionar oportunidades de empleo, y que le permitan a los asalariados rurales y urbanos y sus familias, obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado.

Promover que las condiciones de trabajo sean compatibles con las obligaciones contraídas en el PIDESC y los convenios de la OIT.

Se debería potenciar el capital humano mediante programas educativos y capacitación, sin discriminaciones de ningún tipo.

Más y mejores empleos, pero en condiciones de dignidad, de participación en el reparto de la riqueza y de mejoramiento en las capacidades.



1. Antecedentes del trabajo en Guatemala

Cuando hablamos de derecho laboral no podemos dejar de mencionar el problema de la tierra, históricamente recordamos cómo los trabajadores eran obligados a trabajar en fincas y haciendas a cambio de un pedazo de tierra para el cultivo de granos básicos y alimentos destinados al consumo familiar, en ocasiones complementado con un salario y/o raciones en especie. Los terratenientes buscaban obtener mano de obra para plantaciones por cualquier vía; fueron acaparando más tierra, en el occidente del país aparecieron las fincas de mozos que temporalmente bajaban a las fincas de la costa en tiempos de cosecha.

Se instituyó como práctica corriente entre finqueros, la compra -venta de la deuda de sus trabajadores, así como el intercambio y la venta de los trabajadores mismos y así los mozos colonos cambiaban de patrón como parte de las unidades productivas, los mozos colonos de una finca tenían la obligación de trabajar para la finca de la cual habían sido contratados o a la que pertenecían a cambio de un pedazo de tierra donde sembrar su milpa.

Sus trabajos se excedían más allá de las jornadas agrícolas generándose una relación

servil con el patrono por considerársele a los mozos colonos inferiores y dependientes.

Al momento de la venta de la finca, los mozos pasaban a ser parte del inventario de la nueva finca. Todo esto a causa del acaparamiento de la tierra por parte de los terratenientes.⁴⁹

Si hacemos una comparación con lo que pasaba antes, hoy todavía encontramos algunos grupos de campesinos que se denominan mozos colonos, los contratan bajo esa figura y las condiciones laborales siguen siendo precarias, la lucha de los derechos laborales vinculados con la tierra han sido históricos.

En el ámbito legal hemos logrado mantener una legislación tutelar para la clase trabajadora, sin embargo, no ha sido posible lograr en cumplimiento de los derechos laborales; la situación que se vive actualmente en el mercado laboral es cada vez más difícil, el desempleo, sub empleo, los bajos salarios, la discriminación laboral, la criminalización del movimiento sindical, el temor a organizarse, los despidos injustificados, la falta de protección social del trabajo informal, son entre otros la crisis que vivimos en estos momentos.

La Pastoral Interdiocesana de la Tierra (PTI), ha hecho un balance de cómo el Estado de Guatemala aborda la conflictividad agraria,

⁴⁹ Hurtado Laura. Dinámicas Agraria y Reproducción Campesina en la globalización.

laboral y ambiental, en detrimento de los derechos individuales y colectivos, en especial el derecho a la alimentación de la población indígena y campesina del sur occidente de Guatemala. Los salarios mínimos para actividades agrícolas y no agrícolas para el 2009 se fijaron en el Acuerdo gubernativo No. 398-2008 del 29 de diciembre de 2008.

Para la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales, *En el presente año 2009, al mes de mayo, la Canasta Básica Alimentaria (CBA), mensual ascendía a Q1,976.05 y la Canasta Básica vital CBV mensual de Q3,605.94. El salario mínimo mensual es de Q 1,560.00 (además, no se cumple), representa 26.66 % menos que la CBA, y 131.15% menos que la CBV.*⁵⁰ De tal modo que el Estado normativamente condena a los trabajadores rurales a vivir por debajo de la línea de extrema pobreza. Si a ello se agrega que el Estado es incapaz de hacer cumplir con el pago del salario mínimo ni de proteger a quienes procuran lograr su aumento.

Por ejemplo, en el área de la Boca Costa del departamento de San Marcos encontramos que, si bien el oficio de “Jornalero” representa el 60% de la actividad económica familiar, sólo un 9% sobrepasa los Q1,000.00 de ingreso. Un 26 por ciento no reporta empleo, viven principalmente del producto de la actividad agrícola –siembra de maíz, frijol, crianza de gallinas, recolección de hierva. Las mujeres representan un 8% de la actividad económica remunerada y en su mayoría el ingreso es mucho menor al de su compañero hombre.

La garantía de tener un ingreso mensual es incierta. La mayoría de contratación se da de manera verbal y por temporadas cortas que tienen que ver con la limpia, siembra y

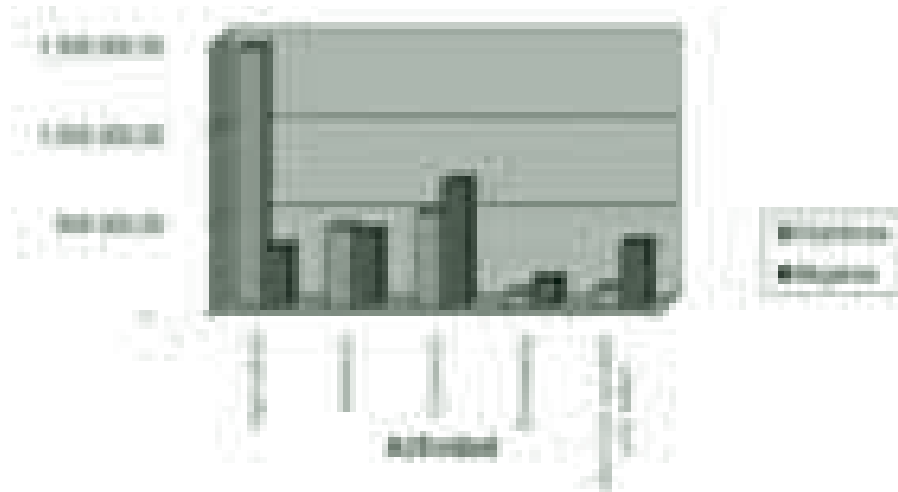
cosecha. Las mujeres, cuando trabajan –además- fuera del hogar para la obtención de ingresos, lo hacen todo el año. Hay hombres jubilados que por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS– reciben una pensión de trescientos cincuenta quetzales mensuales Q350.00.

La conflictividad agraria laboral en Guatemala es el resultado de un régimen de nación que se ha forjado históricamente, con base en un sistema discriminatorio, de exclusión y marginación. Los conflictos laborales actuales se resolverían si se cumpliera las leyes establecidas, pero la incapacidad y parcialidad del Ministerio de Trabajo (Mintrab), y sus inspectorías y Sub-inspectorías para exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los empleadores, hacen que éstos se agraven y trasladen a los órganos judiciales. Estos, ya en la esfera judicial, hacen imposible la defensa de los derechos de los trabajadores, debido a los vericuetos que el sector empresarial utiliza para evadir su responsabilidad. Así, el Estado deja sin protección a los laborantes, al negarle sus derechos al trabajo y alimentación por decisión patronal, y coadyuva a mantener un régimen de impunidad laboral.

Mientras la CBA y CBV participó de lleno en la subida precios, no sucedió lo mismo cuando los precios internacionales bajaron. En lugar de bajar nuevamente, se estabilizaron. Y cuando bajaron, no fue en la misma medida que en el nivel internacional. Todo lo anterior ha tenido grave incidencia en la Canasta Básica y la capacidad de la población para adquirir alimentos, bienes y servicios. Luego se viene agravando la situación, la crisis financiera y económica de Estados Unidos, país del cual Guatemala depende fuertemente.

⁵⁰ AVANCSO 2009: Coyunturas Aec

Gráfica No. 1
 Temporalidad del empleo, por actividad económica. Año 2009
 Municipios de San Pablo, Malacatán y Ocós
 Departamento de San Marcos



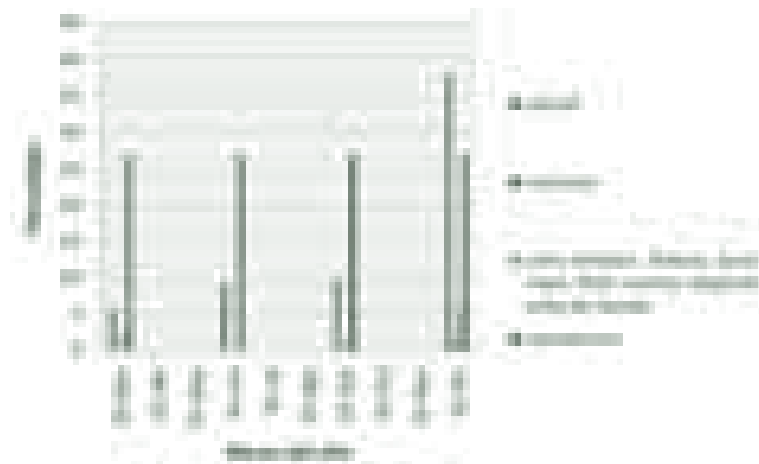
Fuente. PTSM 2009

Según el informe de desarrollo Humano, al desagregar el PEA y POA por género se reconoce que un cambio importante en la estructura laboral del país es la acelerada incorporación de la población femenina. Hasta el 2006 el número total de mujeres se triplicó, en consecuencia podemos identificar

que hubo mayor libertad para ingresar a la PEA de las mujeres en edad de trabajar.

En el 2006, según datos oficiales, la industria y el comercio absorbían casi la mitad de las nuevas mujeres ocupadas. En el comercio 57.4% y en la industria 48.9%.

Gráfica No. 2
 Población ocupada por rama o actividad y sexo



Fuente: Elaboración propia con datos del ENCOVI 2006

2. Situación de las mujeres y la niñez trabajadora

Una de las realidades de Guatemala es la discriminación en el trabajo de las mujeres y la niñez en general, no existe ninguna protección legal que regule este tipo de trabajo en vías del cumplimiento del un pago justo y digno por la actividades que se realizan.

La situación de las mujeres trabajadoras de fincas y mozas colonas es aún peor que la de sus compañeros. No sólo demuestran todas las estadísticas que su nivel de desnutrición es más alto al de los hombres, su nivel de escolaridad más bajo, y Guatemala tiene un récord muy preocupante de mortalidad materna. Las mujeres, aparte de desempeñar el mismo tipo de trabajo en las fincas que los hombres, además, están encargadas de cuidar la casa y los hijos.

En la mayoría de casos reciben salarios más bajos que los hombres, pero lo que es más, en muchas fincas es considerarles a las mujeres trabajadoras solamente como “coadyuvantes” de sus esposos, privándolas de sus derechos laborales. Esto a pesar de que el Código de Trabajo (art. 137 bis) no sólo prohíbe la discriminación por motivo de sexo, pero además en su art.139⁵¹ establece expresamente que las mujeres (igual como los menores de edad) quienes desempeñan trabajos agrícolas, son consideradas como trabajadoras campesinas en su propio nombre, con sus propios derechos laborales iguales a los hombres, aunque se las denomine como “coadyuvantes” o “colaboradoras” en la práctica de la finca. En otras palabras, esa práctica no sólo es ilegal, ya que atenta

contra el Código de Trabajo, pero según el art.139 de esa ley no surte efectos legales⁵².

3. Libertad de sindicalización en Guatemala

No cesa la violencia anti sindical en Guatemala, con asesinatos, secuestros, asaltos, allanamientos de sedes sindicales y domicilios de dirigentes. Hubo múltiples amenazas de muerte e intimidaciones. Ante la creación de nuevos sindicatos, los empleadores tanto privados como estatales recurren a despidos o traslado de sus dirigentes.

La discriminación sindical adopta diversas formas cuando la empresa o institución trasladada a los trabajadores/as sindicalizados de una entidad a otra, en otros puestos y lugares distantes de donde existe el núcleo organizativo. En muchos casos, los puestos de los sindicalistas se sustituyen por trabajadores/as no cubiertos por el convenio o pacto colectivo. Para lograr la desarticulación de la organización, los empleadores ofrecen mejores salarios o condiciones laborales como incentivos a la desafiliación.

Las empresas utilizan todos los medios posibles para impedir la creación del sindicato, ya sea con despidos antes de constituido el mismo, o interponiendo recursos de amparo.

Para evadir sus obligaciones deciden cambiar de nombre, a pesar de tener los mismos dueños. El historial de inspecciones laborales es muy deficiente en el país. Según los trabajadores, los inspectores tienden más a persuadirlos de renunciar a sus derechos que

⁵¹ “Todo trabajo agrícola o de ganadero desempeñado por mujeres o menores de edad con anuencia del patrono, da el carácter a aquellas o a éstos de trabajadores campesinos, aunque a dicho trabajo se le atribuya la calidad de coadyuvante o complementario de las labores que ejecute el trabajador campesino jefe de familia. En consecuencia, esos trabajadores campesinos se consideran vinculados al expresado patrono por un contrato de trabajo.”

⁵² Información PTI.

a intentar protegerlos, y muchas veces advierten al empleador con anticipación sobre sus visitas.

Este ha sido un hecho casi histórico en Guatemala, una deficiente inspección en los lugares de trabajo, falta de políticas laborales y un Mintrab deficiente, ya que la problemática en los lugares de trabajo sigue siendo más fuerte en cuanto a la violación de los derechos en general.

En las zonas francas, la aplicación de la legislación laboral es particularmente débil. De 200 maquilas operando durante el año, sólo hay sindicatos en tres de ellas. A pesar que la ley no las exime del cumplimiento de la legislación, hay una falta de voluntad política que se traduce en la incapacidad de las autoridades del trabajo para ejercer un control sobre el incumplimiento y las violaciones que se dan en estos sectores. De esta forma el Ministerio de Trabajo y demás instituciones asumen un rol de protección a las transnacionales, en lugar de proteger a los trabajadores/as.⁵³ La movilidad que caracteriza estas inversiones es una de las condiciones que imposibilita la creación de sindicatos en las zonas francas.

3.1 Organizaciones campesinas autónomas

Una de las dificultades que hemos encontrado al buscar la información, es la falta de control y de registro de las organizaciones, la información se encuentra parcializada en algunos casos, y aunque el Mintrab proporcione estadísticas de que sí se han inscrito sindicatos, en el campo por ejemplo, al momento de visitar algunas fincas, nos encontramos que no hay organización sindical, al preguntar a otros trabajadores de la maquila

nos informan que no se sindicalizan porque si no pierden su trabajo.

Sin embargo, las estadísticas del Mintrab, indican que hasta 2008 había sido a la inversa y que en los últimos seis años, la tendencia evidenciada que las entidades sindicales del campo superaron a las urbanas ¿será esto real? El Mintrab llevaba autorizada la creación de 52 sindicatos, mientras que durante 2008, el total fue de 53. De esa cifra, 21 son rurales, es decir, conformados por campesinos que se organizan en sus comunidades para diferentes fines.

En todo 2008 el monto total autorizado ascendió a 53, del cual, 39 fueron urbanos (74%) y 14 rurales (26%). Las estadísticas evidencian que desde 2003 a 2008 el porcentaje de rurales osciló entre 26% y 60%. De enero a junio de este año, la cifra se ubicó en 45, siendo la más alta comparada con los primeros seis meses de los últimos cinco años.

Las organizaciones independientes, como también se les llama a las rurales, se agrupan para buscar el desarrollo de sus comunidades por medio de la formulación de gestiones y requerimientos de proyectos a los alcaldes y Consejos Municipales de Desarrollo. No siempre se organizan con la forma sindical sino utilizan otras formas ancestrales y otras concepciones. Además, los afiliados a sindicatos son relativamente homogéneos. La gran mayoría son hombres y residen en el área urbana. Para la gran mayoría de la Población Ocupada femenina, indígena rural, con poca educación, y empleada en micro, pequeña y mediana empresa, la posibilidad de acceder a un sindicato es muy remota.⁵⁴ “No hay ningún dato que indique que en el país se está avanzando en el ejercicio de la libertad sindical.”

⁵³ Informe anual sobre la violación de los derechos sindicales <http://www.ituc-csi.org/>

⁵⁴ Informe Desarrollo Humano 2008

Dentro de los sectores clave de la economía nacional no hay avance en la organización sindical. Si hay, en la organización de sindicatos independientes, eso no puede negarse, de los 206 sindicatos independientes aprobados en este período y que representan más de la mitad de las 401 organizaciones a las que el Mintrab les dio el visto bueno en estos siete años.⁵⁵ La sindicalización permite la reivindicación de los derechos laborales colectivos e individuales frente a los empleadores, y que el poder acceder a la sindicalización expande la libertad para trabajar y significa un mejor empleo.

Existe una limitada conformación anual de sindicatos, los resultados son decepcionantes, las organizaciones campesinas, como ya se mencionó, no cuentan con un registro de sindicalización, la información a la cual se tiene acceso solamente es la del Ministerio de Trabajo. En pocas fincas encontraremos trabajadores sindicalizados, en la mayoría de los casos por la existencia de organizaciones en el campo basadas en otras formas de organización, algunas figuras que le son más fáciles en el tema de la comercialización. No se sindicalizan por desconocimiento del procedimiento para hacerlo, la intimidación y el miedo a ser despedidos.

Se ha generado inversión y empleo en la agricultura y en el área rural, con el objetivo de promover el empleo a través de las exportaciones no tradicionales y el desarrollo rural sin embargo esto no constituye ninguna medida innovadora. Aparte de ello, una inversión de Q. 9.2 millones entre mayo y

septiembre, orientada al apoyo de siete cooperativas y asociaciones no se puede calificar de medida de emergencia ante la crisis.⁵⁶

En Guatemala no existe una política estratégica, capaz de resolver el problema del desempleo y crear oportunidades de trabajo, actualmente existen algunas acciones ante este problema, sin embargo, es tan grande y son muy pocos los que pueden acceder que el desempleo persiste. Las oportunidades de trabajo que hoy vemos principalmente para jóvenes, como por ejemplo, los *Call Center* no solo no son vigilados por la inspección, sino son la fiel muestra del trabajo y salario por productividad.

En Guatemala existe una ausencia de política gubernamental en lo laboral, con el actual salario mínimo agrícola, sólo se logra cubrir el 79% de la canasta básica alimentaria. Tomando en cuenta que la mayoría de los jornaleros y jornaleras ni siquiera reciben el salario mínimo, y que además las familias rurales suelen tener más de cinco miembros (el promedio de miembros de familia para estimar el costo de la canasta básica es 5.38), se evidencia la sensible situación que se está viviendo respecto de la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural.⁵⁷

En la Política de Desarrollo Rural Integral se establece que: La política laboral tiene como finalidad garantizar, verificar y evaluar el pleno goce de los derechos laborales, el fomento del empleo y la formación de capacidades productivas.

⁵⁵ Taller Políticas Laborales y Sociales en Época de Crisis en Países de América Latina.

⁵⁶ Economía familiar campesina y respuesta a la crisis económica en Guatemala, CONGCOOP.

⁵⁷ Política de Desarrollo rural Integral.

Las principales líneas estratégicas serán:

- Promover el pleno goce de los derechos laborales.
- Trabajo decente en el área rural en general y de las mujeres y discapacitados en particular.
- Fomento de la inversión para la generación de empleo.
- Formación y capacitación.
- Promover el cumplimiento de las condiciones laborales acordes con el entorno rural con énfasis en el salario justo y la seguridad social en el campo.

4 Conflictividad laboral⁵⁸

Normalmente, se habla de “conflictividad laboral o agraria” cuando las / los trabajadores o mozos colonos reclaman sus derechos a la parte patronal ante las autoridades, o “toman” una finca, o realizan cualquier otra medida de presión.

Sin embargo, es importante darse cuenta que donde realmente inicia el conflicto es cuando los empleadores incumplen con las leyes, con lo cual, se posicionan en conflicto con la ley y con el Estado de Derecho, violentando los derechos laborales y derechos humanos de las y los trabajadores, muchas veces por décadas.

El mismo Estado de Guatemala, al permitir esas violaciones y al no reaccionar de manera pronta y eficaz para restituir los derechos de las y los afectados, entra en conflicto no solamente con sus propias leyes que debe de hacer cumplir, sino con sus obligaciones internacionales que ha asumido al ratificar los convenios internacionales de Derechos Humanos, siendo permisivo con la impunidad.

Las sentencias en materia laboral en un alto porcentaje no se cumplen, porque las sanciones impuestas a los patronos por su falta de cumplimiento, son mínimas, así como la pena por el delito de desobediencia, así que ellos prefieren pagar la multa y no hacen efectiva la sentencia. El derecho procesal guatemalteco brinda un sinnúmero de recursos, amparos, quejas etc., que pueden ser interpuestos en contra de una sentencia. Los patronos aprovechan esa situación e interponen la cantidad de recursos que sean necesarios para entorpecer los procesos.

Mientras la parte patronal, al violar gravemente y por décadas los derechos laborales de las y los trabajadores, así poniendo en peligro la pura sobrevivencia de las/los mismos y sus hijos, sin hablar de las violaciones graves a sus derechos individuales y colectivos, solamente enfrenta sanciones de multas mínimas en caso de que se condene a ella, la parte campesina y laboral, al protestar en contra de las mismas violaciones de derecho y ocupar la finca como medida de “última ratio”, se enfrenta a sanciones penales hasta prisión de seis años en caso de ser condenado por usurpación agravada.

⁵⁸ Fuente PTI 2009.

Agua

Floridalma López
Campaña Guatemala sin Hambre

Considerando que el acceso al agua, en cantidad y calidad suficientes, es fundamental para la vida y la salud, los Estados deberían esforzarse para mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible y su distribución.

Como fuente y condición fundamental para la vida y como medio para la producción de alimentos, el agua no puede constituirse en mercancía, bajo ninguna circunstancia.



1. Marco legal del agua

El agua es un recurso vital para el ser humano, y el derecho al agua potable y el saneamiento forman parte integral de los derechos humanos oficialmente reconocidos y ratificados por Guatemala en los diferentes eventos internacionales. El acceso al agua debe ser considerado como derecho básico individual y colectivamente inalienable. Así como lo estableció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), en noviembre del 2002 en considerando que *el derecho humano al agua es indispensable para llevar a una vida digna humana*.

Guatemala es signataria del compromiso de alcanzar las metas del milenio, siendo la meta No. 10 la referente al agua y específicamente establece *reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable*. Este objetivo hace que el gobierno actual desarrolle el “Plan Nacional de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento” para el período 2008 -2011 a través del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), institución que considera enfoques en tres ámbitos territoriales, siendo los principales: el área rural, área urbana (cabecera municipal y departamental) y el área metropolitana. Dando prioridad a los grupos sociales en estado de pobreza, extrema pobreza, con inseguridad alimentaria; trata de garantizar una visión integral del agua desde el punto de vista social, ambiental y político. A través de la ampliación de cobertura y mejoramiento

del acceso de la población a servicios públicos de agua potable y saneamiento; vigilancia, monitoreo y mejoramiento de la calidad de agua para consumo humano; educación, y desarrollo social en agua y saneamiento para garantizar la calidad de agua; mejoramiento de la gestión, operación y mantenimiento de los servicios públicos de agua potable y saneamiento; promoción y gestión del conocimiento en agua y saneamiento; e información, monitoreo, evaluación de los servicios públicos en agua potable y saneamiento.

Debido a que la seguridad alimentaria y nutricional del país están ligadas a las condiciones sanitarias de la calidad de agua que se ingiere y con la que se preparan los alimentos, las medidas para alcanzar mejores condiciones nutricionales de las personas no son suficientes, si no van acompañadas de asegurar el acceso a servicios públicos de agua potable y la disposición segura de las aguas residuales.

La mayoría de fuentes superficiales están contaminadas con heces, desechos basura de todo tipo, químicos, metales, bacterias, parásitos y otras sustancias perjudiciales a la salud y las implicaciones de estas fuentes de contaminación son las enfermedades gastrointestinales de manera recurrente, las cuales tiene repercusiones serias en la salud de las personas, así como en el gasto público de la cartera de salud. Por ejemplo, en el 2004 el Ministerio de Salud presentó su informe anual en donde se reportó que se atendieron 779,152 personas con problemas gastrointestinales, relacionadas

con el agua y el costo de cada persona para la recuperación fue de Q 288.00.⁵⁹

A pesar de esta situación, en Guatemala el régimen jurídico del agua, aún está en discusión y además, las propuestas se encaminan indirectamente en la posición de privatización, del vital líquido. De permitir la privatización del agua, aumentará la brecha de exclusión social al derecho al acceso al agua, según la Ley de Concesiones, que pretende privatizar el agua.⁶⁰

Para ilustrar el régimen legal del agua, nos damos cuenta que no existe una institucionalidad del tema, sino se integra con diversas normas contenidas en numerosas leyes emitidas en diferentes períodos del tiempo, con principios y fines muy distintos. Esta situación no favorece el aprovechamiento y conservación integral de las aguas, y por ello, no garantiza el acceso a los diferentes tipos de usos ni mucho menos el uso doméstico como categoría prioritaria, tampoco asegura la protección, defensa y conservación de las fuentes que abastecen los sistemas domésticos, porque se convierten en objeto de usurpación.

Cuadro No. 1
Marco legal de la situación del agua en Guatemala

| TEMA | INSTITUCION | LEY |
|-----------------------------------|--|--|
| Dominio | - Registro general de la propiedad. - Corte de Constitucionalidad. - Tribunales de Justicia. | - Código Civil. - Código Procesal Civil y Mercantil |
| Uso común | -Municipalidades. | - Código Civil. - Ordenanzas Municipales. |
| Aprovechamiento especiales | - Municipalidades. - Ministerio de agricultura, ganadería y alimentación. - Ministerio de energía y minas. - Ministerio de salud pública y asistencia social. | - Código municipal. - Reglamento de riego. - Ley de minería. - Código de salud. - Código municipal. |
| Protección de las personas | -CONRED | - Código civil. - Ley de la coordinadora nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado. |
| Protección del recurso | - Ministerio de ambiente y recursos naturales. | - Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente. |
| Abundamiento | - Instituto nacional de bosques. - Consejo nacional de áreas protegidas | - Ley forestal - Ley de áreas protegidas. |

Fuente: "Estudio de los Cambios Legales en el Marco de la Privatización del Agua, Pag. 10.

⁵⁹ SEGEPLAN: 2006, p 19.

⁶⁰ Análisis de la Ley de Concesiones, por Partido Comunista de Guatemala, realizado el 30 de octubre del 2008.

2. Cobertura del agua potable y el saneamiento básico

La Organización Panamericana de la Salud –OPS– y el informe presidencial del 2004 presentaron la siguiente información sobre la cobertura del agua.

Cuadro No. 2
Servicios de agua para consumo humano y saneamiento
Índice de cobertura.⁶¹

| Área Geográfica | Agua para consumo humano | | Cobertura de saneamiento. |
|-----------------|--------------------------|--------------|---------------------------|
| | Cobertura | Desinfección | |
| Urbana | 92% | 40% | 72% |
| Rural | 54% | 15% | 52% |

Fuente: Aguas para las Américas, OPS, 2002.

Con esta información se estima que en Guatemala carecen de servicios de agua potable cerca de 3.7 millones de personas y de saneamiento adecuado cerca de 4.2 millones.⁶² Además, los datos más recientes sobre el tema del agua en el nivel nacional lo

reporta la ENCOVI 2002 (Encuesta Nacional de las Condiciones de Vida). Es evidente ver en este cuadro que el área rural está en desventaja en comparación con el área urbana, tanto para la cobertura, la desinfección, así como la cobertura del saneamiento.

Cuadro No. 3
Servicios de agua potable y saneamiento básico y hogares servidos

| Servicios Básicos | Hogares Áreas Urbanas | % | Hogares Rurales | % |
|-------------------------|-----------------------|------------|-----------------|------------|
| Total de Hogares | 951654 | 100 | 1239,797 | 100 |
| Con conexión de agua | 846,711 | 89 | 703,466 | 56.7 |
| Sin conexión de agua | 104,943 | 11 | 536,331 | 43.3 |
| Con conexión de drenaje | 727,363 | 76.4 | 110,193 | 8.9 |
| Sin conexión de drenaje | 224,291 | 23 | 1, 129,604 | 91.1 |

Fuente: Informe Presidencial 2004, p. 152-153.

⁶¹ Aguas para las Américas, OPS 2002,

⁶² OPS. *Condiciones de Salud de las Américas*, Guatemala, p. 295.

Ambos cuadros presentan similitudes y diferencias importantes a pesar de que el primero, se refiere al total de la población, mientras que el segundo se refiere a los hogares con conexión de agua y drenaje. Aunque solamente se está tomando en cuenta la cobertura del agua, mas no de la calidad de agua que consumen los hogares guatemaltecos. Se puede decir también que la población pobre de las ciudades marginales, la población indígena y la población rural son las más afectadas frente al poco acceso a agua; reciben los peores servicios básicos, y como consecuencia, es la población que repite constantemente las enfermedades co-

munes y esto significa que deben gastar más en la recuperación de su salud.

3. Los servicios de agua potable, saneamiento e inequidad

La cobertura de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico refleja profundas desigualdades estructurales, ya que ha sido inequitativo y excluyente respecto a los grupos vulnerables por razones de pobreza, etnicidad y por su ubicación geográfica. La mayoría de servicios públicos de las cabeceras municipales están subsidiados, mas no en las comunidades rurales, donde la inversión la asumen éstos la mayor parte.

Cuadro No. 4
Pobreza, población rural e indígena y cobertura de agua potable y saneamiento básico.

| Municipios | ERP ⁶³ Guate Solidaria. | Pobreza | Municipio en extrema pobreza de los 20 | Población Rural de los 20 | Población Indígena de los 20 | Cobertura de Agua de los 20 | Saneamiento Básico de los 20 |
|--|--|---------|---|---------------------------------------|--|--|---|
| 20 municipios con mas pobreza en el país. | 17 | 20 | 18 mas pobres | 18 con mayor población rural | 18 con mayor población indígena | 14 municipios con mas baja cobertura | 14 Municipios con mas baja cobertura |
| 20 municipios con menos pobreza en el país. | 0 | 0 | % bajos | 15 con menor población rural | 14 con menor población indígena | 20 municipios con altas coberturas | 20 municipios con altas coberturas |

Fuente: RASGUA, Galindo y Molina, 2007: Cuadro 18. p. 24.

Este cuadro ilustra cómo la población en condiciones de pobreza, extrema pobreza y la población indígena está en situación de desigualdad e inequidad con su derecho al

agua; y seguramente los problemas de salud y de inseguridad alimentaria acá en estos 20 municipios está en riesgo.

⁶³ ERP= *Estrategia de reducción de la pobreza.*

4. Las empresas y agroindustrias son las más beneficiadas en el aprovechamiento de las aguas

Las agroindustrias y el sector comercial y empresarial son los más beneficiados en el acceso y aprovechamiento especial y privilegiado del agua. Por ejemplo, sólo para la fabricación de cervezas y la producción de bebidas gaseosas, jugos y otras bebidas, oscila el gasto de agua entre 425 millones de metros cúbicos de agua al año. Pero esta situación queda pequeña; frente a la producción de la palma africana, la caña de azúcar como monocultivos para la exportación, ya que llevan más de 12 litros al día por cada mata.

Según el experto Juventino Gálvez, director del Instituto de Agricultura y Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA/URL), los principales usuarios de la actividad agrícola los representan los productores de caña de azúcar y banano; sin embargo, se ha observado una creciente demanda para los cultivos de palma africana. Quién analiza que el agua se usa ineficientemente, porque se emplean como si fuese un bien privado, ya que en cualquier momento se hacen pozos sin la autorización de ninguna autoridad.

Esta situación se debe a que en el Código Civil da la pauta de interpretar, que la perforación de pozos en terrenos privados, automáticamente, se convierte el agua como propiedad privada; pero no especifica que

a partir del subsuelo se convierte en propiedad del Estado. Por ello, hay una utilización totalmente fuera de control de las aguas, no hay también control del uso de los ríos, lo cual también ha generado serios conflictos con comunidades locales.

4.1 Programas de riego en nuestro país

Riego: el Ministerio de Agricultura y Ganadería –MAGA– ha implementado proyectos de miniriego y el riego por goteo, gastando aproximadamente 2,200 millones de metros cúbicos por año, esto hace solamente el 10% de cultivos bajo riego en contraposición con el 80% utilizado por la iniciativa privada, quienes implementan los monocultivos y los productos de exportación, sólo una mata de caña de azúcar necesita 12 litros de agua al día.⁶⁴

En la industria manufacturera, el 80%% se dedica para la producción del café; se emplea mucha agua por quintal sujeto a beneficio y el agua vuelve más contaminada de lo que ingresa. Esta situación es peor en el proceso de explosión de las minas; ya que ocupan una gran cantidad de agua y además hay fuerte contaminación del agua, en esta actividad.⁶⁵

El cuadro demuestra cómo cada aspecto regulado en el uso especial de las aguas, hay diferentes leyes; pero la mayoría de sectores beneficiados con estas leyes no aparecen cuando se trata de conservar y proteger las fuentes de aguas.

⁶⁴ Situación del Recurso Hídrico en Guatemala, Documento Técnico del Perfil Ambiental de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 2005. Pag 18.

⁶⁵ Entrevista realizada con Juventino Gálvez, Director del Instituto de Agricultura y Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar, por *La Hora*: Miércoles, 12 de agosto del 2009.

Cuadro No. 5
Régimen legal de los aprovechamientos especiales del agua

| TIPO DE APROVECHAMIENTO | ASPECTO REGULADO | LEY |
|--------------------------------|--|---|
| Doméstico | <ul style="list-style-type: none"> - Calidad del agua para consumo humano. - Calidad del agua para el abastecimiento doméstico. - Uso medicinal del agua. - Manejo de Aguas Residuales | Código de Salud |
| Doméstico | <ul style="list-style-type: none"> - Prestación de servicios de agua potable y aguas residuales, regulación y vigilancia | Código Municipal |
| Agrícola | <ul style="list-style-type: none"> - Miniriego - Empleo de artefactos | <ul style="list-style-type: none"> - Ley de transformación agraria. - Reglamento de operaciones, conservación y administración de los distritos de riego. - Reglamento para la construcción, operación y administración de sistemas de miniriego |
| Piscícola | <ul style="list-style-type: none"> - Cómo aprovechar la fauna acuática | <ul style="list-style-type: none"> - Ley general de pesca y acuicultura |
| Energético | Uso hidroeléctrico | <ul style="list-style-type: none"> - Ley general de energía. - Ley de incentivos para el desarrollo de proyectos de energía renovable |
| Minero | <ul style="list-style-type: none"> - Empleo de aguas encontradas. | <ul style="list-style-type: none"> - Ley minera |
| Turístico | <ul style="list-style-type: none"> - Declaración de zonas de interés | Ley orgánica del Instituto Nacional de Turismo |
| Navegación | <ul style="list-style-type: none"> - El agua como medio | Reglamento de rumbo y gobierno de naves |

Fuente: Estudio de los Cambios Legales en el Marco de la Privatización del Agua: Colom de M, Elisa.

Aparentemente las propuestas de Ley General de Agua y la mayoría de leyes que tiene que ver con el acceso al agua en calidad y cantidad, no excluyen a ninguna persona, pero a la falta de control de los abusos que se comenten al respecto y la violaciones al de-

recho al agua que las personas, comunidades y pueblos sufren, por el accionar de las empresas o megaproyectos, y una vez el Estado no promueve ni controla el aprovechamiento del agua, excluye sistemáticamente a la población más necesitada, aunque el agua ofi-

cialmente no está privatizada, pero la actitud y comportamiento indiferente de los gobiernos encaminan a la privatización del agua.

5. Violaciones al derecho del agua y de conflictos sociales originados en la administración de los recursos hídricos

1. Cotidianamente, existen denuncias públicas a través de los medios masivos, especialmente de los sectores marginados como son los barrios sobre el alto costo que las familias pagan por la compra de agua por toneles. Un tonel de agua cuesta en promedio Q 7.00 y con una familia de 5 miembros se estima que se gasta dos diarios o sea 14 toneles semanales y 56 mensualmente, lo que hace un costo total de gasto por agua de Q 392.00 al mes.
2. Se ha tenido el comunicado de prensa, por el COPAE (Comisión Pastoral De la Paz y Ecología), quien presentó el Segundo Informe Anual de Monitoreo y Análisis de la Calidad de Agua de la Mina Marlín, en San Marcos. Dicho estudio, hace un llamado de la situación preocupante sobre los metales pesados como el cobre, aluminio, arsénico, hierro, manganeso y zinc, encontrados en las muestras, las cuales sobre pasan a los estándares permitidos por la OMS (Organización Mundial de la Salud). Esta situación pone en riesgo la salud de las de las personas ya que no sólo provoca infecciones, ni enfermedades de la piel, sino ataca órganos principales en el cuerpo los cuales se convierten enfermedades cancerígenas; afectando principalmente a las comunidades indígenas, quienes viven en el territorio donde está dicha MINERÍA.

Con estos casos que se ilustran se responsabiliza al Estado de Guatemala por la falta de

respeto y cumplimiento del Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo, del Principio número 10 de la Convención de Río, los Artículos 44 y 46 de la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz, según el Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas; porque desde la cosmovisión de los pueblos indígenas todo lo que tiene la naturaleza es sagrada y son seres vivos al igual que los hombres y las mujeres y todos y todas tenemos una función que se conecta al todo.

5.1 Consecuencias por la falta de institucionalidad en el tema del agua

En Guatemala hace falta institucionalidad en el tema del agua, y mientras esto no se promueva ni se implemente, cada vez los problemas y las violaciones relacionadas con el derecho al agua y las metas del milenio, en donde Guatemala se ha comprometido, se agudizarán, en vez de alcanzar cambios progresivos y positivos; aumentarán las brechas de inequidad en el acceso a agua; ya que el sector con poder económico dispondrá siempre del privilegio en el aprovechamiento del agua, pero con fines comerciales y aquí el agua se convierte en objeto de mercancía y no un bien público y ni un derecho universal. En este sentido, no se le da prioridad al agua potable para el uso doméstico cuyos fines son garantizar la salud de las familias, así como para la producción e inocuidad de los alimentos.

La hambruna, la sequía y la crisis alimentarias que estamos enfrentando actualmente tiene que ver con la falta de responsabilidad del Estado en el manejo y conservación del **Recurso Agua**, el cual es indispensable para el desarrollo sustentable de las comunidades guatemaltecas. Además, la falta de incorporación de la cosmovisión de los pueblos indígenas, desde el ámbito institucional, en el

tema ya que éstos consideran que el agua es un **elemento sagrado, porque es fuente de vida de los seres vivos y vivas**. Por lo tanto, el Estado debe velar por la protección, conservación y su uso racional.

Se debe exigir al Estado guatemalteco, la cobertura del agua potable y saneamiento básico, para todas las comunidades; para dis-

minuir los problemas de salud relacionadas con el consumo de agua contaminada, por ejemplo, la enfermedades gastrointestinales, problemas de desnutrición originadas por la inseguridad alimentaria, la cual es uno de los problemas más latentes en Guatemala y aún peor en comunidades indígenas, rurales y zonas secas.



Directriz 10

Nutrición

Alexandra Praun
FUNCEDESCRI

Se deberían tomar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y preparación de alimentos.

Se deberían adoptar medidas, mediante la educación, la información y la reglamentación sobre el etiquetado, para evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos.

Se debería reconocer que la alimentación es una parte vital de la cultura de la persona.

Promover el interés de las personas para alimentarse adecuada y responsablemente, evitando los excesos y los hábitos perjudiciales a la salud.

1. Hablando de la situación de la nutrición en Guatemala

La nutrición es el proceso biológico en el que los organismos asimilan los alimentos y los líquidos necesarios para el funcionamiento, el crecimiento y el mantenimiento de sus funciones vitales. Para que una persona, una familia o una colectividad puedan tener y mantener una adecuada nutrición se requiere:

- a) Tener disponible una variedad de alimentos saludables, en calidad y cantidad suficientes para llenar sus requerimientos nutricionales y con ello su cuerpo pueda crecer favorablemente, desarrollarse según sus capacidades y mantener el buen funcionamiento de su organismo, además, tener capacidad para acceder a los alimentos ya sea mediante la producción directa de alimentos para consumo, o mediante la compra o intercambio de productos alimenticios en el mercado local.
- b) Comprender que cada persona necesita de una alimentación equilibrada y acorde a su edad, estado fisiológico y actividad física y conocer los beneficios que para la salud tienen los diversos alimentos que se producen y que están disponibles en el mercado y poder seleccionar adecuadamente lo necesario para su alimentación.

- c) Aplicar formas adecuadas de conservación, preparación y consumo de los productos alimenticios saludables producidos localmente o disponibles en el mercado y evitar el consumo de productos comestibles que son dañinos para la salud.
- d) Dar atención especial a las mujeres embarazadas, a las madres lactantes y a los niños y niñas para que reciban una alimentación adecuada y así asegurar cero desnutrición en futuras generaciones.

La mala nutrición es la consecuencia de no cumplir con una alimentación equilibrada en calidad y en cantidad y ocurre por diferentes situaciones: a) Un consumo deficiente de calorías y nutrientes, como consecuencia se desarrolla la desnutrición que afecta negativamente el crecimiento físico, el desarrollo mental y el funcionamiento general del organismo. Algunas consecuencias de la desnutrición en el desarrollo, crecimiento y maduración pueden ser irreversibles, sobre todo cuando afecta a niños y a adolescentes,⁶⁶ b) Un consumo excesivo de fuentes calóricas lo que conlleva a la obesidad y a un alto riesgo de problemas cardio vasculares, diabetes y otras enfermedades degenerativas. En Guatemala, históricamente, no se han dado las condiciones para que la mayoría de la población pueda tener y mantener una adecuada nutrición y como consecuencia estamos atravesando una grave crisis alimentaria y nutricional.

⁶⁶ Estudios varios; OPS; UNICEF; PMA.

En Guatemala se han dado muertes por desnutrición. De enero a julio de este año, ingresaron al Hospital Nacional de Jalapa 110 niños con desnutrición aguda, algunos presentando cuadros de *kwashiorkor* y marasmo. Se reportan que, entre enero y agosto 2009, 462 personas han muerto por hambre entre ellos 54 entre las edades de 40 días y 7 años. La alarma se dio en agosto de este año, como respuesta la SESAN acordó:

- a) Realizar una encuesta antropométrica rápida en las aldeas de donde proviene la población con hambre.
- b) Agilizar fondos para operativizar el Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria 2009 y enviar alimentos hacia comunidades del “corredor seco” –Jalapa, Zacapa, Jutiapa, El Progreso, Santa Rosa, Chiquimula y parte de Baja Verapaz. Se destinaron Q140 millones para la compra directa de alimentos e insumos para enfrentar la crisis en el “corredor seco”.

1.1 Entre las medidas que ha tomado el actual Gobierno se encuentran

- a) El 8 de septiembre el Presidente de la República declara un Estado de Calamidad Pública en todo el territorio nacional dado que las consecuencias de la insuficiencia alimentaria y nutricional afectarán al conjunto del país. Esto permitirá tener acceso a recursos de la cooperación internacional y movilizar recursos del presupuesto nacional con mayor agilidad.
- b) Se solicita a la comunidad internacional la cantidad de Q805 millones para atender a 350.000 familias en 15 departamentos del país en un período de 18 meses.
- c) Se instala una Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para ca-

nalizar la ayuda que brinden los países amigos e institucionalizar la lucha contra las causas de la desnutrición.

Entre 2004 y 2008 la mortalidad asociada a desnutrición global en menores de 5 años fue de 11.926 casos. Esta dramática situación es histórica, CEPAL reporta que de 1960 a 2000 han muerto 500.000 niños guatemaltecos por desnutrición, como efecto de la crisis alimentaria, (CEPAL, UNICEF). Es hasta ahora que la situación de mortalidad infantil está saliendo a la luz pública.

Guatemala se encuentra en una situación de hambruna clasificada como grave. En agosto de 2009 se reportan 4,059 comunidades del país en alto y muy alto riesgo de padecer hambruna, estas son 410.780 familias y una población estimada en 2.5 millones. Ha habido pérdidas hasta de un 90% de los cultivos de maíz y frijol como consecuencia de sequías y enfermedades. Se pronostica que los efectos de El Niño se seguirán agudizando este año y para el 2010, los efectos del hambre serán mayores.

El 49.3% de niños y niñas menores de 5 años, o sea 1.018.383 menores sufren de desnutrición crónica. En la población indígena el 69.5% del total de niños están afectados. Esta cifra es la más alta en Latinoamérica y la sexta más alta en el mundo.

En hospitales de Quetzaltenango y Guatemala, de cada 100 niños que ingresan a las pediatrías, 85 presentan algún grado de desnutrición. El gasto para la recuperación está entre Q1.600 y Q4.500 por paciente. El censo de talla en escolares 2008, muestra que el 45.6% de niños y niñas entre 5 y 9 años de edad padece de desnutrición crónica. De éstos el 32.9% tiene retardo en talla moderado y el 12.7% con retardo en talla severo.

Cuadro No. 1

Promedio de retardo en talla en el nivel nacional en escolares de 1er. grado según los censos de talla realizados

| Año del Censo de Talla en Escolares | Población Censada | % prevalencia de desnutrición crónica |
|-------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|
| 1986 | 205,959 | 51.1 |
| 2001 | 380,578 | 49.7 |
| 2008 | 459,808 | 45.6 |

Fuente: SESAN MINEDUC III Censo de Talla en Escolares, 2008.

De los 332 municipios del país, 15 municipios tienen una prevalencia de desnutrición crónica por arriba del 80% y 118 entre el 59% y el 79%. En promedio, el 24% de la población guatemalteca está desnutrida.

En el 17% de hogares con desnutrición también hay obesidad (ESMI- 2002). En el área urbana de Guatemala la obesidad afecta al 44% de hombre y al 66% de mujeres; y

hasta un 38% de niños muestran signos de obesidad.

En el 2004, el 22% de la población, o sea 2.8 millones de personas tenían niveles de alimentación no adecuados para la buena salud. Actualmente, más de 3 millones de guatemaltecos padecen hambre, más del doble que en 1991 (FAO, *Prensa Libre*, 25 de mayo 2008).

Cuadro No. 2

Población y Subnutrición (*)

| Cifras de Hambre en Guatemala | AÑOS | | |
|--|-------------|------------|-----------|
| | 1990 - 1992 | 1995 -1997 | 2002-2004 |
| Población (millones) | 9 | 10.3 | 12.3 |
| Personas subnutridas (millones) | 1.4 | 2.2 | 2.8 |
| % Población subnutrida | 16 | 21 | 22 |
| Consumo de energía alimentaria cal x persona x día | 2,350 | 2,240 | 2,230 |
| Consumo de proteínas gramos por día | 60 | 57 | 56 |
| Consumo de grasas comestibles gramos por día | 43 | 43 | 49 |

Fuente: FAO (*) Subnutrición = (ingesta de alimentos insuficientes para satisfacer las necesidades de energía alimentaria de manera continua).

Cuadro No. 3
Costos anuales de la desnutrición global en Guatemala

| | |
|--|--------------------------------|
| Para los servicios de salud | 285.3 millones de US dólares |
| Para los procesos de educación pública | 16 millones de US dólares |
| En productividad | 2,826.4 millones de US dólares |

Fuente: CEPAL 2007

Esta crisis que se agrava es el resultado de injusticias sociales que se han dado a través del tiempo, entre otras: la concentración de la riqueza y el despojo de los recursos a las poblaciones rurales que producen alimentos; la falta de leyes y políticas que realmente apoyen a los campesinos y campesinas; el incumplimiento de la legislación laboral; el constante incremento de precios de la CBA; el debilitamiento de los servicios de salud, educación y extensión agrícola; la no aplicación de la ley SINASAN.

2. Instituciones encargadas de promover la nutrición adecuada en toda la población

La promoción de una adecuada nutrición entre la población es responsabilidad de instituciones del Estado guatemalteco; esto consta en la Ley de Seguridad Alimentaria Nutricional (Decreto 32-2005). El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009–2012, aprobado en junio 2009 por la CO-NASAN; especifica a los siguientes ejecutores:

- a. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), responsable de garantizar la producción y disponibilidad de granos básicos y generar proyectos productivos para la auto sostenibilidad.
- b. Ministerio de Economía responsable, de propiciar el acceso a la Canasta básica de alimentos, de promover crédito para empresas locales y velar por que el consumidor exija productos alimenticios de calidad y a precios competitivos.
- c. Ministerio de Trabajo (MINTRAB), responsable de conectar a los proveedores de empleo con personas que necesitan empleo y de capacitar, a la población laboralmente activa, sobre asuntos laborales.
- d. Ministerio de Educación (MED), responsable de la formación de valores y la educación para el consumo sano de alimentos por medio del programa “Mi Familia Aprende” y de proveer recursos financieros para el programa de “Alimentación Escolar” en todo el país.
- e. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), responsable de fortalecer los servicios de atención y prevención de la salud y la ejecución de los componentes directos de la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC): Servicios básicos de salud, educación alimentaria nutricional, lactancia materna y alimentación complementaria.
- f. Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), responsable de promover acciones relacionadas con el acceso y el consumo higiénico de los alimentos a través del programa de Hogares Comunitarios con sus componentes de Hogares y Centros de Atención de Desarrollo Infantil (CADI).

Para el desarrollo de acciones de seguridad alimentaria nutricional se presupuestó para 2009 la cantidad de Q2, 153 millones (POA

– SAN 2009) y se han priorizado 135 municipios que tienen mayores índices de pobreza y de desnutrición crónica.

Las acciones de estos ministerios están siendo coordinadas por la SESAN (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional). Sin embargo, la capacidad ejecutora de estas instituciones se ha debilitado:

- a) El MAGA, ha visto recortado su presupuesto prácticamente a la mitad en comparación del presupuesto vigente el último año del anterior gobierno.
- b) El MINTRAB prácticamente ha abandonado su función de velar por el cumplimiento de Derecho Laboral y de ha venido debilitando la Inspección General de Trabajo.
- c) EL MSPAS no tiene la capacidad en recursos humanos, infraestructura e insumos médicos para atender a los niños en situación de desnutrición aguda.
- d) El MED tiene poca capacidad para administrar los programas de Alimentación Escolar.

3. Programas y proyectos destinados a confrontar los problemas nutricionales presentes en los distintos grupos sociales

Se describen los programas y proyectos que se han establecido a través de:

- a) El Consejo de Cohesión Social.
- b) El Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria 2009
- c) El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009- 2012.

En enero 2008, con el Acuerdo gubernativo 79-2008, se conformó el Consejo de Cohe-

sión Social para atender con mayor prontitud, mediante la coordinación interinstitucional, a los municipios que se encuentran en pobreza. Uno de sus objetivos específicos es “Dar cumplimiento a las metas y objetivos del milenio”. Para ello el Gobierno desarrolla los siguientes programas:

Mi familia progresa – transferencias condicionadas

- a) Madres con niños desnutridos reciben Q150.00 para llevar a sus hijos al centro de salud. Allí reciben una bebida nutricional y polvo vitamínico “chispita”.
- b) Madres con niños hasta 15 años reciben Q300 por mes para mandarlos a la escuela y llevarlos al centro de salud.
- c) Para 2009 asignado 1300 millones de quetzales.
- d) Un estudio refleja que el 56% de escuelas no cuenta con materiales necesarios y que el 88% de los centros de salud no tienen insumos.

Bolsas solidarias de alimentos – frijol, arroz, maíz, Incaparina, aceite.

- 1) Abarcó en los primero tres meses del 2009 a 79,146 familias, aproximadamente a 500,000 personas. Doscientos asentamientos de la capital están siendo evaluados para participar en ese programa. El programa también se extiende al área rural a 45 municipios considerados más pobres.
- 2) Se requiere de 3 millones de quetzales mensuales para atender a 20 mil familias.

Mi familia aprende

- El objetivo de este programa es mejorar la calidad y la equidad de la educación preescolar y primaria.

- El programa se desarrolla a través de las Escuelas Abiertas que funcionan los fines de semana, donde niños y jóvenes pueden emplear su tiempo en actividades recreativas.
- Para el 2009 se tiene planificado la apertura de 300 escuelas.
- ONG CCAS adjudica contratos para repartición de almuerzos, 600 raciones en cada plantel.
- Fondos asignados: de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y \$150 millones como préstamo del BID.

Comedores populares

- a) Son comedores donde cualquier persona puede recibir comida a precios subsidiados. Desayunos a Q3.00 y almuerzos a Q4.50. Lo utilizan personas que trabajan en oficinas cercanas, vendedores ambulantes, y personas que viven cerca.
- b) Funcionan tres comedores en la ciudad capital: En Fegua, 10 ave. zona 1, el Santuario, 1a. avenida zona 1, Roosevelt, zona 11. Atienden entre 600 y 850 personas por tiempo de comida al día.
- c) ONG – CCAS adjudicó la preparación de los menús a dos empresas. Los fondos provienen de Bienestar Social de la Presidencia.

El Presidente de la República aseguró que los programas de asistencia del gobierno seguirán siendo una prioridad para el 2010.

En mayo del 2009, para mitigar los efectos de la escasez anual de alimentos y prevenir brotes de desnutrición aguda, así como para satisfacer las necesidades urgentes de las poblaciones damnificadas por desastres que se declaren de calamidad pública, se define el Plan de Contingencia y Emergencia Alimen-

taria 2009. En este plan se identifican acciones de asistencia alimentaria para beneficiar a 186,561 familias de 1,901 comunidades categorizadas con alto y muy alto riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional y de asistencia directa a 30,000 familias que podrían ser damnificadas por desastres naturales o socio-económicos. El costo del Plan asciende a Q72.37 millones.

Asimismo, en junio del 2009 se aprueba el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009–2012 que presenta los siguientes objetivos relacionadas con la promoción de la nutrición con determinados grupos de población:

Responsable: Ministerio de Educación

Objetivo Operativo: Fortalecer los programas de educación y alimentación en el nivel preescolar y escolar, en el contexto del programa Mi Familia Aprende.

Asignado para 2009: Q674.71 millones.

Responsable: Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente

Objetivo Operativo: Fortalecer el funcionamiento de Hogares Comunitarios para la atención integral a niños y niñas menores de 6 años.

Asignado para 2009: Q59.0 millones

Proyecto: Reducción de la Desnutrición Crónica

Acciones:

- Desarrollar una estrategia de información, educación y comunicación sobre desnutrición crónica y estrategias de prevención en el marco de la crisis.
- Fortalecer la gestión de los planes municipales de alimentación y nutrición.

- Promover la práctica adecuada de lactancia materna y alimentación complementaria adecuada y oportuna.
- Mejorar el sistema de vigilancia y evaluación nutricional.

Asignados para 2009: 1.20 millones quetzales (Fuente: UNICEF).

Cobertura: Nacional con énfasis en Totonicapán y Chiquimula.

Proyecto: Prevención de la Desnutrición en menores de 2 años.

Acciones:

- Intervenciones en educación alimentaria nutricional para madres embarazadas, en período de lactancia y menores de 2 años, para generar cambios de comportamiento y actitudes.
- Investigación.
- Distribución de raciones alimenticias para familias beneficiarias.

Asignado para 2009: 80 millones de quetzales (Fuente: AID /Mercy Corps).

Cobertura: Alta Verapaz

Proyecto: Construyendo alianzas para mejorar la situación de la infancia, la seguridad alimentaria y la nutrición en Guatemala.

Objetivos:

- Mejorar las capacidades de producción, acceso económico y consumo de alimentos de familias que viven en condiciones de vulnerabilidad física y social.
- Incrementar el acceso a servicios de salud y nutrición a niños /niñas menores de 3 años y a mujeres en edad fértil.

- Incrementar las capacidades de coordinación, análisis de información y planificación de la SESAN y las entidades municipales para implementar la ENRDC:

Asignado para 2009: 500 mil quetzales (Fuente: Sistema NNUU).

Cobertura: 8 municipios de Totonicapán

Proyecto: Salud y Nutrición Materno Infantil

Acciones:

- Fortalecimiento de la capacidad de la SESAN.
- Diseño, implementación y fortalecimiento del sistema de monitoreo para el proyecto de salud y nutrición materno infantil.
- Caracterización y actualización del sistema de salud y nutrición materno infantil.
- Diseño e implementación de la estrategia de comunicación de seguridad alimentaria nutricional.

Asignado para 2009: 7.56 millones de quetzales.

(Fuente: préstamo Banco Mundial).

Cobertura: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Jalapa, Quetzaltenango, San Marcos, Santa Rosa, Sololá, Chiquimula, Totonicapán.

Proyecto: Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR 10457.

Acciones:

Recuperación y prevención de la malnutrición a favor de los grupos vulnerables.

Asignado para 2009: 24 millones de quetzales (Fuente: PMA).

Cobertura Nacional

Para el año 2009 se han presupuestado para programas y proyectos relacionados con la promoción de la nutrición (Componente de Consumo): a) Fondos de gasto pú-

blico Q733.71 millones; b) Fondos de proyectos de cooperación internacional, Q113.26 millones. Esto es un total de Q 846.97 millones disponibles para el 2009 en la promoción de la nutrición.

EL VITACEREAL

Desde el 2007 la Red por la Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala (REDSAG), ha denunciado que en el alimento complementario Vitacereal entregado a familias de Chiquimula, San Marcos y Huehuetenango se encontró un alto grado de elementos transgénicos prohibidos por el protocolo de Cartagena. Sin embargo, el producto sigue siendo distribuido por los servicios de salud sin informar sobre su contenido transgénico, pese a los daños para la salud que ya han sido documentados.

En el 2006, a través del Programa de Extensión de Cobertura del MSPAS, se inició la distribución del complemento alimenticio Vitacereal para mujeres embarazadas, madres lactantes y para niños y niñas entre los 6 y 35 meses de edad. Los ingredientes de esta mezcla nutricional son harina de maíz y de soya enriquecida con minerales y vitaminas – zinc, hierro, ácido fólico y vitamina A.

Ciento cincuenta mil personas son beneficiadas con Vitacereal; 100,000 niños y 50,000 mujeres, pobladores de 109 municipios de 14 departamentos del país.

La producción y distribución del Vitacereal ha sido financiado por el PMA, a un costo de \$US500 mil por mes, este financiamiento concluye próximamente. En septiembre 2009 la Unión Europea ha ofrecido una donación de Q150 millones para compras a pequeños productores (maíz y soya), para la fabricación de 26,550 qq de Vitacereal.

En septiembre 2007, VISAN-MAGA inició el Proyecto de Producción de Maíz Local Certificado para Vitacereal, se prevé que abarque hasta 700 manzanas generando unos 15,000 empleos. En su primera fase hasta enero del 2008 se habían beneficiado únicamente a 150 familias productoras que pertenecen a la Asociación de Productores de Nueva Concepción, Escuintla.

4. Actualización de información sobre el estado nutricional de la población guatemalteca

El contar con información actualizada y permanente sobre la situación alimentaria y nutricional de la población es una necesidad para poder tomar decisiones oportunas sobre la operativización de los diversos planes, programas y proyectos. Con este propósito se realizan las siguientes acciones:

- La SESAN cuenta con un Sistema de Vigilancia de la Seguridad Alimentaria Nutricional desagregada a nivel de municipal y comunitario.
- Durante el 2008 se realizó el III Censo de Talla Nacional en Escolares de primer grado de primaria; participaron 459,808 escolares entre 6 y 9 años de edad.
- Durante el 2008, MSPAS e INE realizaron la Encuesta Salud Materno Infantil (ESMI -2008), la última había sido en el 2002. Esta encuesta incluye datos sobre la situación nutricional de la población menor de 5 años. Actualmente se está iniciando el proceso de análisis de la información.
- Como parte del ESMI- 2008 está encaminada la encuesta de micronutrientes para evaluar la calidad y cobertura de los programas de fortificación de alimentos en el país. La Ley de Micronutrientes obliga: la yodización de la sal, la fortificación de azúcar con vitamina A y la fortificación de harina de trigo con hierro.
- Durante este año se está realizando, en el nivel nacional, una encuesta sobre Estilos de Vida Saludables entre jóvenes de 13 a 15 años de edad.
- También en el 2009 la Encuesta de Ingresos y Egresos que dará información

sobre capacidad de compra y patrones de consumo de alimentos de diversos sectores de la población.

5. Conclusiones en relación con la situación de la nutrición en Guatemala

- a) La situación alimentaria de la población guatemalteca se está deteriorando en forma acelerada; esto se refleja en el elevado número de niños con desnutrición severa reportados por los servicios de salud y las muertes acontecidas en estos pasados meses. A esto se suman aquellos niños enfermos que no llegan a los servicios de salud y por lo tanto, las causas de su morbilidad y posible mortalidad no queda registrada. La hambruna se va volviendo una condición de vida para muchas familias.
- b) La promoción de una adecuada nutrición entre la población guatemalteca es una necesidad prioritaria y de vital importancia. Sin embargo, no se han implementado estrategias de comunicación y educación sobre temas de nutrición, consumo responsable y la producción de alimentos saludables que faciliten la toma de decisiones, en el nivel colectivo, familiar e individual, sobre cómo alimentarse mejor.
- c) Las acciones que el Gobierno está ejecutando para combatir la desnutrición son de tipo asistencialista. Se envían alimentos a las comunidades, lo cual mitiga el hambre emergente de algunos, pero no ataca las causas del problema. De esta forma el círculo de la pobreza –desnutrición persiste y amenaza con aumentar.
- d) No existe una articulación real entre los grupos de población y el Gobierno central por lo cual la ayuda que se envía no

siempre llega a la población más necesitada. Muchas veces los alimentos no llegan en forma oportuna dado que los trámites burocráticos son complejos.

- e) El enorme reto que tiene el Gobierno es propiciar el desarrollo de estrategias que permitan combatir la desnutrición en forma integral y con una visión de sostenibilidad. Se requiere el desarrollo de políticas mediante las cuales se invierta en lo local, para que las personas puedan tomar decisiones sobre su producción y consumo alimentario y se asegure que la atención y el impacto de proyectos y programas les llegue en forma oportuna.

6. Recomendaciones

- a) Reorientar la utilización de las tierras para la producción sostenible de alimentos para el consumo y fortalecer la gestión municipal para implementar planes de acción para combatir la inseguridad alimentaria y nutricional local.
- b) Propiciar el desarrollo de procesos de vigilancia nutricional comunitaria, donde familias, organizaciones locales, autoridades locales puedan reconocer los signos de la desnutrición y alertar sobre necesidad de brindar la atención requerida.
- c) En casos de emergencia o de calamidad pública, coordinar con asociaciones y organizaciones locales la entrega de alimentos para asegurar que lleguen a las personas necesitadas y en forma oportuna.
- d) Fortalecer las capacidades de hospitales y de servicios de salud para brindar una atención especializada en la recuperación de niños desnutridos; *asimismo*, en el cumplimiento de las normas de atención hacia el grupo materno infantil prenatal, post natal y atención del niño / niña.

- e) Garantizar que los alimentos complementarios, (ej. Vitacereal) no contengan ingredientes transgénicos y recuperar, revalorizar y promover el cultivo y consumo de productos locales nativos de excelente valor nutritivo a través de desarrollar capacidades locales para la producción de alimentos complementarios para poblaciones en riesgo –mujeres embarazadas, madres lactantes, niño y niñas menores de tres años, preescolares y escolares– utilizando recursos locales.
- f) Formar y capacitar líderes comunitarios para promover en las comunidades avances que de manera sostenible disminuyan los niveles de desnutrición y apoyen el logro de una alimentación saludable para todas las familias, en el marco de ir alcanzando la soberanía alimentaria.

“Una experiencia exitosa se desarrolla en el espacio de la REDSAG (Red por la Defensa de la Soberanía Alimentaria): Desde abril 2008 y hasta diciembre 2010 se realiza un proceso de formación en nutrición con la participación de representantes de 12 organizaciones de base de diversas regiones del país.

En esta Escuela Popular de Salud y Nutrición se forman facilitadores y facilitadoras con capacidad para promover en las comunidades avances que de manera sostenible disminuyan los niveles de desnutrición y apoyen el logro de una alimentación saludable para todas las familias. Resultados: a) Los participantes realizan réplicas en el nivel de sus comunidades. b) El proceso formativo se está replicando con otras 30 organizaciones de base en el occidente del país. c) Se cuenta con la metodología sistematizada y herramientas metodológicas para apoyar la multiplicación.”

- g) Invertir en lo local para el desarrollo de procesos integrales de abordaje a las causas de la desnutrición, prioritariamente, en comunidades a riesgo. Este abordaje incluye: Protección de los recursos naturales, prácticas agrícolas y pecuarias orgánicas para producción sostenible de alimentos saludables, comercialización de productos frescos y procesados para contribuir a una economía local, promoción de la buena nutrición y consumo responsable, desarrollo y aplicación de tecnologías para mejorar la higiene familiar y ambiental, rescate y promoción de la medicina tradicional, fortalecimiento de procesos de participación democrática local para la generación de movimientos sociales que incidan en lograr la erradicación de y el combate a la desnutrición, el cual debe ser un esfuerzo conjunto entre la institucionalidad pública y la sociedad civil organizada

Educación y Sensibilización

Marina Leticia López
Campaña Guatemala Sin Hambre

Se deberían ampliar y reforzar las oportunidades para recibir educación básica, especialmente para las niñas y grupos desfavorecidos.

Se debería promover en los programas escolares aspectos relativos con los Derechos Humanos, en especial sobre los Derechos Civiles y Políticos, los DESC, en particular el DAA.

Se debería promover el conocimiento sobre las Directrices Voluntarias.

Se debería dotar a la sociedad civil de los medios necesarios para participar en la aplicación de las directrices, mediante la creación de capacidades.



La Ley de Educación Nacional, la Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz y otros mandatos legales viabilizan un proceso de democratización, modernización, y descentralización del sistema educativo para el acceso universal de la educación con equidad étnica y de género.

La educación debe incluir aspectos de formación en derechos humanos, educación para la participación ciudadana, en la equidad y participación de la mujer, educación intercultural en temas ambientales y de sostenibilidad, así como educación en población.⁶⁷

Entre los fines de la educación se encuentran: Cultivar y fomentar las cualidades físicas, intelectuales, morales, espirituales y cívicas de la población, basadas en su proceso histórico y en los valores de respeto a la naturaleza y a la persona. Impulsar en el educando el conocimiento de la ciencia y la tecnología moderna como medio para preservar su entorno ecológico o modificarlo planificadamente a favor del hombre y la sociedad.⁶⁸

1. Normas, políticas y programas de formación sobre derechos humanos para la población.

El ser humano, hombre o mujer, es el centro del universo y tiene la característica de ser inteligente, poseer voluntad y libertad para escoger entre el bien y el mal. Todos estos atributos forman parte de su dignidad. Con el ser humano nace, entonces, el derecho a ser respetado en su dignidad como persona humana. De ahí que el derecho a la libertad, a la seguridad, a la justicia, a la educación, a la seguridad, al trabajo a la participación ciudadana etc. son tan antiguos como la persona humana.⁶⁹

A través de los tiempos estos derechos han venido reconociéndose como una necesidad para la propia sobrevivencia de la humanidad. Es así como surgen iniciativas de entidades que trabajan el tema de Derechos Humanos con diferentes grupos.

⁶⁷ Ley de Desarrollo Social Art. 27.

⁶⁸ Ley de Educación Nacional Cap. 2 incisos b y e.

⁶⁹ Legislación Social I:227.

1.1 Niñez y Juventud

El código de la Niñez y la Juventud, hace énfasis al Derecho a un nivel de vida adecuado y a la salud. Los niños, niñas y jóvenes tienen derecho a protección, a un nivel de vida adecuado y a la salud, mediante la realización de políticas sociales públicas que permitan el nacimiento y el desarrollo sano y armonioso, en condiciones dignas de existencia.⁷⁰

El Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) desarrolla programas de: a) Participación Ciudadana, b) Liderazgo Juvenil, c) Municipios Saludables y Ferias de la Salud. El CONJUVE realiza estas actividades en el casco urbano, sin embargo, debería tener impacto rural y con pueblos indígenas. Incide Joven, es una ONG local que busca la incidencia política y actualmente trabaja con el tema de Derechos Sexuales y Reproductivos.

En el tema de la Niñez, la **UNESCO** sigue fomentando la elaboración de estrategias nacionales de enseñanza formal y no formal que sirvan para consolidar la paz y sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de adoptar nuevas mentalidades y normas de conducta en aras de la paz. Dentro de la Organización, la División de los Derechos Humanos, la Democracia y la Paz secundan los esfuerzos de los Estados Miembros en ese terreno, ayudándoles a elaborar y aplicar programas nacionales de enseñanza de los derechos humanos. En estrecha colaboración con el Comité Consultivo sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia, el Entendimiento Internacional y la Tolerancia, la Organización fomenta la incorporación de innovaciones a los programas y contenidos educativos, así como la mejora de los métodos didácticos.⁷¹

Asimismo la UNESCO tiene una Carpeta para formadores para la paz, y en la misma se contemplan los derechos de Segunda Generación, como Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos derechos tienen que ver con la creación de condiciones para que la sociedad, los pueblos o las culturas alcancen niveles de desarrollo digno y sostenido, en esta se toma en cuenta entre otros, el derecho a la salud y bienestar.

1.2 Mujeres

La Secretaría Presidencial de la Mujer (**SEPREM**) es la entidad del Gobierno al más alto nivel que asesora y coordina políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres. Su objetivo principal es proveer la aplicación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos de las mujeres para contribuir a mejorar las condiciones de vida de las mujeres guatemaltecas, las cuales constituyen el 51% de la población y aún se encuentran en condiciones de desigualdad y marginación en todas las esferas de la vida nacional. Esto se refleja en los índices de participación y desarrollo, en las actividades económicas remuneradas, en la participación política, acceso a la educación y particularmente, en su vulnerabilidad frente a los problemas de salud y violencia. Cabe señalar que tales condiciones de desigualdad ponen en una condición de mayor vulnerabilidad a las mujeres indígenas y entre ellas, aún es mayor el impacto de las desigualdades en las niñas indígenas rurales.

Por lo anterior, la SEPREM ha priorizado líneas de acciones plasmadas en el documento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023 con entes rectores y prioritarios, siendo uno de ello el Ministerio de Educación.

⁷⁰ Código de la Niñez y Juventud, Capítulo II Derechos Sociales, Sección I.

⁷¹ (<http://www.ciudadaniamundial.org/cutura-de-paz.htm>).

Las líneas de acción definidas parten de que la construcción de procesos relativos con los derechos humanos de las mujeres conlleva implícita una diversidad de dimensiones y niveles; en función de este enfoque, se despliegan importantes esfuerzos de coordinación interinstitucional para impulsar la aplicación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y su Plan de Equidad de Oportunidades 2009-2023, para lograr su legitimidad como política de Estado y asegurar su sostenibilidad, a pesar de los cambios políticos y de gobierno.

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, (UNIFEM) contribuye a través de programas que busca empoderar a las mujeres indígenas por un lado, fortaleciendo sus estructuras organizativas y sus capacidades. Por otro lado, incidirá en las políticas públicas para introducir la perspectiva de diversidad cultural y género en el diseño y la implementación de políticas.

1.3 Promoción y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas

Desde 1996, la OIT ejecuta programas para promover el Convenio 169 de la OIT que está ubicado dentro del Departamento de NORMAS en Ginebra, y está coordinado por una Asesora Técnica Principal. En sus fases iniciales, el Programa se ha enfocado más en África y Asia, pero en el 2009, se ejecutará un programa regional en América Latina, para velar y monitorear el cumplimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas, con mayor énfasis a la tenencia de la tierra, que es una alternativa al acceso de la tierra de calidad, fértil de manera que se garantice la Seguridad Alimentaria.

1.4 Migrantes y sus familiares

Art. 8: Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen.

Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública a los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la convención.

Art. 28: Los trabajadores migratorios tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esta atención médica de urgencia no podrá negarse por motivo de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo.

Art. 30: Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo.

2. Capacitación sobre el derecho a la alimentación y temas correlacionados como agricultura y desarrollo rural, pesca, silvicultura, prácticas alimentarias, protección al consumidor y la utilización sostenible de recursos naturales

El derecho a la alimentación se reconoce en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y con especial relevancia en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cultu-

rales (**PIDESC**) Garantizar el Derecho a la alimentación, es por lo tanto, una responsabilidad de los Estados para con su ciudadanía, responsabilidad que se plasma en las obligaciones de proteger, respetar y facilitar el acceso de una Alimentación adecuada. Además, el Derecho a la alimentación tiene una dimensión internacional, referida a la obligación de los Estados de no interferir en el disfrute del Derecho a la Alimentación de nacionales de terceros países, e incluyendo la responsabilidad de los Estados en acuerdos sobre energía, agricultura, comercio, tecnología.⁷²

A través de los programas del MAGA y la política pública de alimentación que maneja el gobierno, se han canalizado programas en el tema agrícola, aproximadamente con 40 programas, al igual que la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) en alimentación y recursos naturales. En el nivel de Marcos Legales se tiene la aplicabilidad de los marcos legales nacionales e internacionales. Entre ello, los Acuerdos de Paz, Convenio 169, y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales PIDESC. Existe una política en el tema de seguridad y soberanía alimentaria, gestado con participación de la sociedad civil, el estado y el sector privado.

2.1 Programas de formación especializada según tema de competencia para los funcionarios públicos y fortalecimiento de capacidades

Capacitación. Definir los lineamientos para diseñar y llevar a la práctica programas y cursos para capacitar adecuadamente a los

funcionarios y servidores públicos para que estén en condiciones de impartir educación y/o prestar orientación y atención a las personas en forma correcta, oportuna y veraz, sin discriminación alguna para alcanzar los objetivos previstos en esta Ley.⁷³

Educación. Todas las personas tienen derecho a la educación y de aprovechar los medios que el Estado pone a su disposición para su educación, sobre todo de los niños y adolescentes. La educación es un proceso de formación integral del ser humano para que pueda desarrollar en amor y en su propia cosmovisión las relaciones dinámicas con su ambiente, su vida social, política y económica dentro de una ética que le permita llevar a cabo libre, consciente, responsable y satisfactoriamente su vida personal, familiar y comunitaria. La educación debe incluir aspectos de formación en derechos humanos, educación para la participación ciudadana, en la equidad y participación de la mujer, educación intercultural, en temas ambientales y de sostenibilidad, así como educación en población.⁷⁴

En los Acuerdos de Paz se establece que la Educación y Capacitación, cumplen papeles fundamentales para el desarrollo económico, cultural, político y social del país. Son esenciales para una estrategia de equidad y unidad nacional, y son determinantes en la modernización económica y en la competitividad internacional. Se plantea una reforma del sistema educativo y su administración para evitar la perpetuación de la pobreza y las discriminaciones sociales, étnicas, hacia las mujeres y geográficas.

⁷² ([http://www.agropecuaria.org/observatorio/OASOAlonso Guatemala 08.pdf](http://www.agropecuaria.org/observatorio/OASOAlonso%20Guatemala%2008.pdf)).

⁷³ Ley de Desarrollo Social Decreto 42-2,001 sección II Cap 25.

⁷⁴ Ley de Desarrollo Social Decreto 42-2,001 sección II Política de Desarrollo social y Población en Materia de Salud artículo 27.

2.2 Mecanismos de incentivo para servidores públicos con formación especial

De momento no se conocen mecanismos de incentivos, la inversión para la formación de servidores públicos con énfasis al Derecho a la alimentación es casi nula. Es más, el personal fijo es mínimo, hay una buena cantidad de servidores públicos que están en el renglón 0-29.⁷⁵ Esta es una prueba de fuertes restricciones presupuestarias a tal grado que ni siquiera las condiciones laborales son acordes a varios servidores públicos, menos para su formación especial en el campo.

3. Presupuesto Nacional. Recursos financieros para la formación en derechos humanos, derecho a la alimentación.

Según la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) establece que para la aplicación de la PSAN el Estado de Guatemala debe asignar 0.5% de lo recaudado del Impuesto al Impuesto al Valor Agregado (IVA) a proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) destinados a población en pobreza y extrema pobreza, sin embargo no se está cumpliendo y los más afectados siguen siendo los niños y niñas de las comunidades más precarias, esta situación lo afrontan miles y miles de niños y niñas de las comunidades más vulnerables.

3.1 Sin refacción ni útiles

El Ministerio de Educación concluyó el primer semestre del año con números en rojo, principalmente el rubro correspondiente a los programas de apoyo-refacción y útiles escolares a miles de niños de preprimaria y primaria. Directores de más del 60% de

establecimientos educativos que atienden a estudiantes entre 4 y 12 años, maestros y padres de familia, denunciaron la falta de recursos para la refacción escolar en la capital y en la provincia.

3.2 Impacto negativo

En los últimos ocho años, la falta de dinero para cubrir las demandas del programa de refacción escolar ha sido un problema recurrente, por una u otra razón: porque las partidas presupuestarias están congeladas los primeros dos meses del año o por la burocracia en las 22 direcciones departamentales. Miles de niños, pobres en su mayoría, reciben clases en ayunas por la falta de recursos para sufragar la refacción escolar en las escuelas.⁷⁶

4. Programas de formación y atención dirigidos a los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria o a violaciones al derecho a la alimentación

Encuesta realizada por Salud Materno Infantil describen las desigualdades profundas en Guatemala, reflejadas en el estado nutricional de las mujeres, niñas y niños como el signo más evidente y más alarmante de la precaria situación alimentaria de la población.

Es importante señalar que en las áreas en donde se concentran los niveles más altos de desnutrición materno infantil, no se reconoce el trabajo reproductivo de las mujeres, se perpetúa la condición de coadyuvante en el trabajo agrícola y se continúa en la contratación de niñas menores de edad para realizar

⁷⁵ Trabajadores del sector público que no cuentan con prestaciones de ley ni un contrato de trabajo por tiempo indefinido.

⁷⁶ (*Prensa Libre*. Guatemala 26 de julio de 2009).

otras actividades como trabajo en fincas y en casa particular.⁷⁷

FIAN Internacional, como organización que viene defendiendo el Derecho a la Alimentación desde hace más de 20 años reconoce que las mujeres representan un porcentaje desproporcionalmente alto del sector marginado, pobre mal nutrido y hambriento de la sociedad, como es también en el caso de Guatemala. En este país se encuentra la pobreza y la extrema pobreza principalmente en las áreas rurales, donde vive el 60% e la población nacional, de la cual el 61% es indígena. La situación de las mujeres rurales en Guatemala es caracterizado por una alta carga de trabajo doméstico y agrícola y en este contexto por una falta de acceso a los recursos reproductivos como tierra y otros recursos económicos para poder alimentarse y de esta manera ejercer su Derecho a la Alimentación.⁷⁸

a. Adulto Mayor

Situación Complicada: Alcira Tobar de Salguero, procuradora de Los Derechos de las Personas de la Tercera Edad, refirió que el panorama es sombrío porque está ligado con el incremento de la pobreza. Comenta que en Huehuetenango esa Procuraduría trató de ubicar a una persona de 70 años que estaba abandonada, pero al llevarla al único asilo del departamento no fue aceptada por falta de espacio.⁷⁹

Se están cerrando hogares donde son atendidas personas de la tercera edad, pese a que la Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad, aprobada por el congreso de la Republica del Decreto 80-96

aprobado el 21 de octubre de 1996 y con algunas reformas el 27 de febrero de 2008. Es de naturaleza tutelar los derechos de las personas de la tercera edad, de modo que el Estado deberá promover y garantizar un nivel de vida adecuado, educación, alimentación, vivienda, vestuario, salud, recreación y esparcimiento, así como adecuados servicios sociales a las personas de la tercera edad. La que según la misma ley toda persona a partir de los 60 años de edad. Al no cumplir con este mandato se les está violando varios derechos a la vez.

b. Programas escolares

Con antecedentes de que se remonta al año 1956, cuando comenzó la distribución de alimentos proporcionados por UNICEF y el gobierno de los EEUU, Guatemala cuenta con programas de alimentación escolar desde los años ochenta, utilizando una diversidad de estrategias operativas y vaivenes por dificultades operativas y cambios de enfoque con las sucesivas administraciones. Han habido programas como: a) Refacción Escolar de 1985, consistente en un vaso de Incaparina, b) Galleta Escolar en 1986 hasta 1996, c) Desayunos Escolares en 1,997, d) Almuerzos Escolares en el año 2,002 y e) El Programa del Vaso de Leche Escolar (VLE).

c. Beca para el pago de alimentos

Se otorga a los alumnos de Ciclo Diversificado y consiste en la remuneración por alimentos, equivalente a Q3, 600.00, durante el ciclo escolar. Esta aportación se dirige específicamente a: Escuela Regional de Occidente, de Santa Lucía Utatlán, Sololá; Escuela Normal Regional de Oriente, Lic. Clemente Marroquín Rojas, de Monjas, Ja-

⁷⁷ (Informe de la Sociedad Civil: Situación del Derecho a la Alimentación y otros Derechos Relativos en Guatemala).

⁷⁸ Derechos de Las Mujeres, Artículo publicado el 2 de febrero por Fian Internacional.

⁷⁹ (*Prensa Libre*. Guatemala lunes 7 de septiembre de 2009).

lapa; Escuela Normal Rural Pedro Molina, de La Alameda, Chimaltenango, e Instituto Técnico Industrial Georg Kerchensteiner, de Mazatenango, Suchitepequez.⁸⁰

Entre otros se podrían mencionar programas complementarios como la estrategia “Escuelas Saludables” que busca proveer los conocimientos básicos de la salud para que los niños y niñas puedan responder a las necesidades sanitarias que enfrentan día a día en sus hogares y en su entorno social. Esta estrategia provee algunos “*Tips*” de apoyo curricular: a) Alimentación de Niños en edad escolar, b) Velocidad de crecimiento y necesidades nutricionales, c) Alimentación, actividad física y control del crecimiento, d) Alimentación adecuada, e) Ejemplos de alimentación para niños y niñas en edad escolar y f) Merienda escolar entre otros.

d. Hogares comunitarios: Es un programa de la SOSEP que brinda atención a niños menores de 5 años, la mayoría de niños que atiende este programa son hijos de madres que salen de la casa a realizar diversas actividades. Está estructurada de la siguiente manera.

e. Madres cuidadoras: Son las responsables de cuidar y alimentar a los niños y niñas, ellas son capacitadas con menús nutritivos para diversificar la dieta alimenticia.

f. Educadoras: Son las personas responsables de brindar estimulación temprana, introducir los primeros ejercicios de psicomotricidad fina y gruesa y algunas llegan con la enseñanza del alfabeto.

g. Promotoras sociales: Las que monitorean, supervisan y planifican actividades de fortalecimiento para el buen funcionamiento de los hogares.

h. Mi familia Aprende: Programa dirigido por Cohesión Social, impulsa programas de capacitación para la formación de padres y madres de los niños y niñas de los municipios priorizados que viven en extrema pobreza, las capacitaciones hacen énfasis en acciones de cómo mejorar las condiciones de salud de la población infantil de cobertura.

i. Mi Familia Progresa: Consiste en transferir Q300.00 mensuales a familias de comunidades identificadas con mayores necesidades, la cuota debe cubrir gastos escolares y chequeo médico para los niños y las niñas. Esto podría ser un arma de doble filo, algunas familias sabrán aprovechar este pequeño recurso, por otro lado se crea dependencia para otras familias.

4.1 Programas Comunitarios dirigido a distintos grupos, para el fortalecimiento de la participación comunitaria, concientización a sus derechos dentro y fuera de la comunidad y Mecanismos de Monitoreo en cuanto al derecho a la Alimentación

Las leyes que están más estrechamente vinculadas con la participación ciudadana son:

- Trilogía de Leyes siendo estas: Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley Reforma al Código Municipal
- Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-2,005)
- La Ley de Desarrollo Social

Los espacios de participación ciudadana contenido en la trilogía de leyes, son los que más se acercan a las ciudadanas y ciudada-

⁸⁰ Memoria de Labores 2,007, Ministerio de Educación

nos guatemaltecos y en base a este marco legal varias organizaciones diseñan, implementan programas de capacitación y fortalecimiento a grupos comunitarios en temas de organización, poder local, incidencia a nivel comunitario y participación ciudadana. Capacitación en Derechos Humanos con métodos alternativos.

Es preocupante que la mayoría de instituciones solo quedan en la promoción y difusión, no hay programas ni mecanismos de monitoreo, en este sentido hay un gran vacío y es fundamental crear mecanismos y sistemas de monitoreo y evaluación si realmente interesa que se avance en este aspecto.

4.2 Programas para líderes comunitarios, maestros o funcionarios de centros de capacitación en temas relativos a agricultura, salud, educación, funcionarios de centros de salud

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a través del Programa Nacional de Medicina Popular Tradicional y Alternativa, impulsa estrategias de articulación con la Medicina Popular Tradicional y Alternativa con los servicios del sistema oficial de salud.

- Socialización y negociación de la propuesta de Medicina popular Tradicional en los niveles, político, técnico-normativo y operativo con las diferentes instancias.
- Implementación de programas de educación continua dirigido al personal de los servicios.
- Realización de talleres locales y regionales dirigidos a personal de salud.

4.3 Programas universitarios en temas de derechos humanos, de derechos agrarios, protección al consumidor, técnicas de agronomía y uso sostenible de recursos

Actualmente en las universidades han incorporado al pensum de estudios algunos módulos sobre el derecho a la alimentación, sin embargo no es suficiente, lo ideal sería que se crea una carrera que aborde directamente el tema, basado en el marco legal, que tome en cuenta lo acordado en los Acuerdos de Paz, para rescatar las prácticas ancestrales de la cosmovisión maya que hace énfasis al respeto de la madre naturaleza que trae consigo graves consecuencias la falta de la misma.

Universidades extranjeras han abierto las puertas a estudiantes interesados en cursar el postgrado “Especialista Universitaria en Ayuda Humanitaria”. Esta carrera se debe impulsar en las universidades guatemaltecas. En el nivel general se promueven seminarios, encuentros y debates sobre Derecho a la alimentación y Soberanía Alimentaria. Asimismo, las carreras universitarias de ingeniería ambiental, derecho ambiental agronomía y desarrollo rural, hacen énfasis en estos temas debido a que son módulos que se contemplan en el pensum.

5. Medidas legales y administrativas vigentes para casos de mal funcionamiento prácticas discriminatorias en los programas educativos.

Las prácticas discriminatorias se manifiestan se en la vida cotidiana, asimismo, tan visible en las esferas gubernativas o en la burocracia pública, el aspecto salarial, la práctica de usos, las costumbres, las formas de organización social, el sistema normativo, la forma

de hablar, la expresión lingüística etc. En todas estas esferas, la discriminación oral, actitudinal o social se manifiesta cotidianamente en la calle, mercados, estadio, servicios de transporte especialmente urbanos, fiestas o uso de servicios públicos, espacios de recreación o administración pública.

El Estado de Guatemala y el Gobierno de la República, relacionando su función con los otros organismos de Estado, a partir del 2002 y con mayor énfasis en el último año, han trazado una estrategia para combatir la discriminación y el racismo con diversas medidas institucionales, legislativas, y gubernamentales traducidas en mecanismos efectivos que pretenden combatir la discriminación en contra de los pueblos indígenas en Guatemala. Siendo las estrategias más importantes las siguientes:

- Difusión, por todos los medios del contenido de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Este documento en los discursos oficiales, se ha tenido presente y se ha privilegiado su aplicación.
- Emisión, a instancias del Organismo Ejecutivo, de la Reforma al Código Penal. El código se encuentra vigente. Búsqueda de consenso entre las organizaciones indígenas representativas para el nombramiento de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas. Existencia o vigencia de una gran cantidad de normativas legales que proscriban la discriminación racial o étnica.
- Compromiso del Presidente de la República (discurso del 21 de marzo de 2006) para lanzar y apoyar una política pública para combatir la discriminación racial y

el racismo; invitación a una cruzada nacional contra el flagelo de la discriminación y del racismo; e instrucción a los funcionarios públicos para atender, investigar y sancionar casos de discriminación racial.⁸¹

6. Apreciaciones generales

El Derecho a la Alimentación no debe quedarse en el nivel de información solamente, es necesario que trascienda a un nivel más de formación a través de los diferentes programas y entidades. Hay que dar mayor énfasis a la inversión por la capacitación y educación de los servidores públicos, porque la cotidianidad les permite una relación directa con la sociedad la cual es una buena oportunidad para fortalecer tales capacidades para incidir en el cumplimiento de las políticas públicas, como también en la difusión o quizás hasta la réplica de mecanismos y estrategias para velar por el cumplimiento al derecho a la alimentación.

Estudios, investigaciones, observatorios y artículos específicos han reflejado lo que pasa y lo que habrá que enfrentar mas adelante si no se toman medidas preventivas para evitar contrarrestar situaciones de crisis alimentaria, pero pobremente han sido medidas paliativas, que desde luego no resuelve un problema de tal magnitud. El gran desafío para Guatemala es remediar la desnutrición de muchos niños, niñas y ancianos considerados como los grupos más vulnerables. La educación y la formación son factores determinantes para la formación de recursos humanos que contribuyan a difundir, informar, sensibilizar y fomentar el cumplimiento de este derecho fundamental.

El derecho a la alimentación es un compromiso de gobierno, sin embargo, se debe

⁸¹ Diagnóstico del Racismo volumen II: Pág. 42-43

involucrar a los profesionales del sistema judicial, la procuraduría de los derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, las universidades, las escuelas primarias, secundarias, los empresarios y los medios de comunicación. No debe quedar ningún eslabón suelto de manera que todos y todas asuman un compromiso real y tengan un mismo sentir por la humanidad en general.

Así, pues, ya es hora de revertir los modelos políticos y económicos, para poner un alto a

la aplicación de políticas erráticas que desde hace mucho tiempo ha dejado al margen a las poblaciones más necesitadas en un país tan rico pero a la vez tan pobre y débil, por priorizar y favorecer los intereses de un pequeño grupo conocido como la burguesía de Guatemala; y se ha olvidado que el poder económico de ese grupo se basa y tiene sustento en los CAMPESINOS E INDIGENAS, mismos que son fuertemente azotados por las condiciones desfavorables en su diario vivir.



Directriz 12

Recursos financieros nacionales

Zully Morales
CONGCOOP

Se alienta a los entes regionales y locales a asignar recursos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.

Se debería promover gastos y programas sociales básicos, especialmente los orientados a los segmentos pobres, y proteger estos programas de reducciones presupuestarias, además, motivando calidad y eficacia de los gastos sociales.

Garantizar que la aplicación de las políticas alimentarias, especialmente las orientadas a la población más desfavorecida, mantengan su desarrollo progresivo.

1. Recursos destinados al derecho a la alimentación en el presupuesto nacional

a) Disposición normativa presupuestaria

En Guatemala existe un sistema presupuestario, la Ley Orgánica del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación definido en su artículo siete, pero cuenta también con una política fiscal que le permite hacerse de los recursos económicos para cumplir las proyecciones estipuladas en el presupuesto.

El presupuesto es parte del proceso continuo de la toma de decisiones pero para lograr su existencia pasa por un proceso presupuestario: a) Formulación, b) Discusión y aprobación, c) Ejecución, c) Control, d) Evaluación y e) Liquidación.⁸² Esta es la parte formal para la etapa del proceso de presupuesto, sin embargo en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria artículo 37,⁸³ existe una asignación específica que se contempla en la planificación de su presupuesto ordinario para la ejecución de sus programas, proyectos y actividades que operativicen la política, con sus respectivos planes estratégicos destinados al derecho a la alimentación.

En el artículo 38: Asignación Presupuestaria; especifica que el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), a través de su dirección técnica del presupuesto debe incluir en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada ejercicio fiscal la asignación de medio punto porcentual (0.5%), específicamente para programas y proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población de pobreza y pobreza extrema.

En el artículo 39: Informe de Recaudación, la Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), solicitará al MINFIN la estimación de los recursos provenientes del IVA a efecto que se contemple dentro del proceso de gestión y planificación presupuestaria, el recurso que corresponderá a las instituciones inmersas dentro del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PEN-SAN), dichas instituciones son; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Ministerio de Educación, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), otras dependencias tales como: Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

⁸² Ministerio de finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala.

⁸³ Decreto 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria.

b) Acceso a la Ley de Información

En Guatemala el acceso a la información está garantizada en la Constitución Política de la República en el artículo 30, que se refiere a la publicidad de los actos públicos: *Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.*

En la actualidad Guatemala cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública,⁸⁴ con vigencia a partir del 21 de abril 2009, la cuál establece las normas y los procedimientos para garantizar a toda persona, natural o jurídica, el acceso a la información o actos de la administración pública, garantizando la transparencia de la administración pública y constituyéndose en un logro trascendental para la población guatemalteca. Todas las entidades públicas están obligadas a proporcionar la información, sin embargo, por ser una ley relativamente nueva, se encuentra con tropiezos debido a la falta de digitabilización de la información y a la falta de cultura para dar la información.

2. Proporción del presupuesto nacional que se destina a la realización del derecho a la alimentación y quiénes lo ejecutan

a) Recaudación tributaria del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la última década

Para la efectiva realización y ejecución de recursos dirigidos a seguridad alimentaria en el presupuesto nacional se establece la asignación de medio punto porcentual de la recaudación del IVA, específicamente destinado a la población en pobreza y pobreza extrema. Aunque el monto estimado en el 2009 (Q934.78 millones) a Seguridad Alimentaria es mayor que el año 2008 (Q758.06 millones) y tomando en cuenta que la asignación para la seguridad alimentaria supera lo estimado en el IVA esta no responde a las necesidades existentes en el país, lo cual se manifiesta en la poca ejecución que realizan los diferentes ministerios inmersos en el proceso de la ejecución presupuestaria para combatir el hambre y la pobreza en el país. Aunque lo asignado por la recaudación del IVA destinado a seguridad es insuficiente, se complementa con otras asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas ya

Cuadro No.1

Recaudación tributaria anual
Período años 2001- 2009
(Expresado en millones de quetzales)

| Año | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Recaudación total | 1.200.000 | 1.300.000 | 1.400.000 | 1.500.000 | 1.600.000 | 1.700.000 | 1.800.000 | 1.900.000 | 2.000.000 |
| IVA | 600.000 | 650.000 | 700.000 | 750.000 | 800.000 | 850.000 | 900.000 | 950.000 | 1.000.000 |
| Seguridad Alimentaria | 300.000 | 325.000 | 350.000 | 375.000 | 400.000 | 425.000 | 450.000 | 475.000 | 500.000 |
| Seguridad Alimentaria (%) | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas

⁸⁴ Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República.

existentes en otros ministerios y además con la ayuda internacional de diferentes organismos.

b) Acciones ejecutadas por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

b.1) Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria -PCEA-

Es importante mencionar que Guatemala cuenta con un Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria (PCEA)⁸⁵, el cual identifica acciones para dar asistencia alimentaria beneficiando a familias que se encuentran en riesgo o alto riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, esta clasificación la realiza la SESAN en Municipios priorizados por el Consejo de Cohesión Social y realiza alianzas estratégicas con diferentes instituciones de Gobierno como: el MAGA, FONAPAZ, la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SECONRED), SEGEPLAN, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) y la SESAN.

Para el 2008, el PCEA atendió a 50,243 familias, de octubre a diciembre 2008, de manera simultánea se dio asistencia alimentaria de emergencia a 127,127 familias en 136 municipios del país afectados por la Tormenta Tropical No. 16 y declarados en Estado de Calamidad Pública. La ejecución presupuestaria, de acuerdo con las cifras proporcionadas por el MAGA al 31 de diciembre 2008, refleja una inversión de Q38.58 mi-

llones, que representan el 62% con respecto a los Q 62.35 millones asignados. A pesar que el país se encuentra en crisis permanente por la falta de producción de alimentos debido en parte a la sequía que comprende varios departamentos, en la zona norte y nororiente del país, otros departamentos por el contrario, han perdido sus cosechas por exceso de lluvia;⁸⁶ esta situación ha sido una constante en nuestro país que se agudiza cada año, sin embargo, los recursos que se asignan para la compra y distribución de alimentos para las familias que se encuentran en las áreas vulnerables no se ejecutan, los recursos asignados no son suficientes pero si se utilizaran los recursos financieros con que se cuentan de mejor manera permitiría amortiguar la crisis y no esperar cuando ésta está colapsada.

Para el 2009 la ejecución del PCEA lleva la misma lógica, se desarrollará con las mismas alianzas del año 2008 y la asignación al plan asciende a Q71.37 millones que incluye el costo de los alimentos y el transporte. Sin embargo la elaboración de dicho plan no se concluye hasta junio del presente año, situación que no permitió atender a tiempo situaciones de hambre que se daban ya en algunas comunidades del país, aunque la SESAN ya habría previsto el adelanto de la canícula prolongada y seca para entre junio y julio, lo que provocaría pérdida en los cultivos de la primera cosecha y como resultado se da la crisis generalizada en el país y la declaración de Estado de Calamidad en el país.⁸⁷

⁸⁵ Es importante resaltar que al PCEA el 25 de junio del 2009 aún se le realizaban recomendaciones y observaciones por parte de representantes de la Instancia de Participación y Consulta de la Sociedad Civil -INCOPAS- las cuales se elevaron ante la CONASAN y sugerido por el vicepresidente de la República éstas fueran tomadas en cuenta.

⁸⁶ *Prensa Libre* 19 de mayo de 2009.

⁸⁷ Durante los meses de abril a julio las pérdidas por las variaciones climáticas aumentaron según el MAGA al 8 de julio las pérdidas se estimaban en Q38.0 millones alcanzando 16,715 familias afectadas, esto debido a la prolongada sequía, exceso de lluvia y heladas. *Prensa Libre* 5 de agosto de 2009. Los cultivos que más sufrieron por los distintos fenómenos fueron principalmente la producción de maíz y frijol, básicos en la dieta alimentaria de los y las guatemaltecos, entre otros se encuentra la papa, arveja, ejote francés, aguacate, melocotón, coliflor, cebolla y zanahoria. Según el MAGA, los daños superan las 12,000 hectáreas en 16 de 22 departamentos del país.

Aunque entre los objetivos del Plan se encuentran mitigar los efectos de la escasez anual de alimentos, han surgido brotes de desnutrición aguda en niños y niñas menores de cinco años en los municipios priorizados por Cohesión Social, en este caso se hace necesario atender las necesidades urgentes de las poblaciones damnificadas por desastres naturales, sin embargo, la Bolsa Solidaria Rural Temporal (contiene maíz, frijol, aceite, harina de maíz nixtamalizada, frijol en polvo instantáneo, harina de maíz y soya), que se les entregará a las familias declaradas en estado de calamidad pública no contiene productos que tengan pertinencia cultural, en la mayoría de casos no son utilizadas de forma comestible sino de alimento

para animales, tal es el caso del frijol en polvo, por ello la INCOPAS, le traslada a la CONASAN algunas propuestas en relación con las modificaciones al Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria, con el propósito de que en dicha Bolsa se incorporen alimentos consumibles y con pertinencia cultural y por otra parte, que la compra de los alimentos preferentemente se les compren a pequeños productores locales con el propósito de fortalecer a los mismos.⁸⁸

Aunque el monto destinado para el 2009 en el PCEA es mayor a la del año pasado, las acciones continúan siendo mínimas y a la fecha no se cuenta con un reporte integrado de la ejecución.

Cuadro No. 2

Matriz de objetivos con proyecciones presupuestarias 2009
Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
(Expresado en millones de quetzales)

Fuente: Elaboración propia con datos de Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2009-2012.

⁸⁸ Según estadísticas de la Dirección de Epidemiología dan cuenta que 199 muertes han ocurrido por diarreas y 628 por neumonías y bronconeumonías, causas asociadas a la desnutrición, esto al 8 de septiembre de 2009. *El Periódico*.

Cuadro No. 3
Programas y proyectos de fuentes cooperantes para el 2009
Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
(Expresado en millones de quetzales)

Fuente: Elaboración propia con datos de Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2009-2012.

b.2) Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PESAN-⁸⁹

El PESAN 2009, cuenta con una asignación presupuestaria de Q2,176.04 millones la cual está siendo ejecutada por diferentes ministerios; entre sus propósitos se encuentra contribuir a reducir el riesgo a la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años, sin embargo, a pesar de la actual crisis estos programas no han respondido aunque cuentan con una asignación presupuestaria ya establecida. Para fortalecer las acciones del PESAN se ha recurrido a solicitar ayuda internacional que para el 2009 suman Q272.84 millones (Ver cuadro 2 y 3).

3. Análisis desagregado del presupuesto para programas de seguridad alimentaria

Para obtener una visión general de las instituciones que ejecutan programas destinadas a fortalecer la seguridad alimentaria en el país y el presupuesto asignado a cada una de ellas se hace un recuadro, el cual evidencia la ejecución de cada una de ellas y en donde se demuestra que los programas a cargo de la Esposa del Presidente ejecutados a través del Consejo de Cohesión Social, en la mayoría están ejecutados al 100%, considerando éstos programas asistencialistas ya que no se

⁸⁹ Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

fortalecen ni se destinan recursos para la ejecución de programas destinados a la producción agrícola, lo que ha reflejado un debilitamiento institucional en varios ministerios tales como el MAGA y el MINEDUC (Ver cuadro 4).

En Guatemala ha habido un efecto regresivo en ministerios que en sus presupuestos tienen como eje transversal el tema de seguridad alimentaria y producción de alimentos. En el caso del MINEDUC, se refleja en la refacción escolar, la cual se mantiene en Q200.00 por alumno en el área urbana (Q1.10 diarios) y Q285.00 en el área rural (Q1.85 diarios), esta asignación, a pesar de ser insuficiente, no llega a todas las escuelas del país y por otra parte llega tarde.⁹⁰ El MAGA ha sido el ministerio más afectado en lo relacionado con la asignación presupuestaria en los últimos cinco años (del 2004 al 2008), ha sufrido un recorte de Q766.80 millones con un decrecimiento de -48.1%

y que a su vez es deficiente en la ejecución de sus programas (de los cuales tres programas son los destinados a la producción agrícola y seguridad alimentaria; Agricultura competitiva Ampliada, Desarrollo Agrícola y Asistencia Alimentaria y Sostenibilidad de los Recursos Naturales)⁹¹. El MSPAS, de igual forma, la asignación a su presupuesto es débil la cual no alcanza a cubrir en el nivel nacional las necesidades existentes en el país y el paquete mínimo para el servicio de comunidades rurales (incluye control de peso a niños y niñas menores de cinco años) son insuficientes (Q2.82 millones) y no cuenta con cobertura en el nivel nacional.

La desnutrición infantil avanza silenciosamente ocasionando un retroceso al país y ratificando que no se cumplirán las metas del milenio en ésta temática evidenciando que la cadena de desnutrición y pobreza en el país se fortalecen.

⁹⁰ Según el MINFIN la liquidación de las cuentas por parte de las escuelas entrampó las asignaciones siguientes, por lo que ocasionó que la refacción escolar no fuera posible. *Prensa Libre* 1 de octubre de 2009.

⁹¹ Para el 25 de agosto del 2009 el MAGA contaba con una asignación presupuestaria en los tres programas importantes destinados a la alimentación y producción agrícola de Q565.53 millones de los cuales había ejecutado únicamente Q212.60 millones, quedando pendientes de ejecutar Q352.93 millones. Información MAGA – SICOIN, agosto, 2009.

Cuadro No. 4
Ejecución presupuestaria de programas de algunas entidades
con representación en el CONASAN a julio 2009
(Expresado en millones de quetzales)

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN.

1.1 Programas destinados a la producción agrícola

En relación con la problemática de la tierra continúa la desigualdad, ya que la mayor parte de la tierra está en pocas manos y a su vez están siendo destinadas a la producción de mega cultivos como la palma, la caña y la minería, limitando con ello la siembra de granos y otros alimentos en el país, aunado a ello son los pequeños productores campesinos los que cultivan en pequeñas parcelas y no cuentan con asistencia técnica ni apoyo para diversificar los mismos (a pesar de contar con programas y recursos asignados), causa principal de la situación alimentaria y nutricional en el país, pudiéndose catalogar como prácticas discriminatorias que limitan a la población más vulnerable del país y que no les permite incrementar su campo de productividad.

Dentro de las funciones del MAGA está formular y ejecutar la política de desarrollo agropecuario en el país al mismo tiempo incrementar y fortalecer la producción de alimentos que permite contribuir y garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación de la población. Sin embargo, se puede observar cómo a través de los años la institucionalidad de dicho ministerio se ha venido debilitando con la poca asignación presupuestaria (Ver cuadro No.5)

En lo que respecta al número de beneficiarios en el Programa de Agricultura Competitiva Ampliada (año 2008 al 31 de julio 2009) estos ascendieron a 430,817 personas y el Programa de Desarrollo Agrícola y Asistencia Alimentaria 926,211 personas, sumando 1 millón 357 mil 028 personas; cifra que no corresponde ni a la mitad del

número de personas que padecen hambre en el país (mas de tres millones).⁹²

El Fondo de Tierras - FONTIERRAS - para el año 2009 ya no obtuvo asignación presupuestaria dentro del MAGA por haber terminado el mandato según los Acuerdos de

Paz que establecía un límite de tiempo para hacerse auto sostenible y seguir facilitando el acceso a tierra a campesinos y campesinas, obtuvo una asignación de Q58.73 millones únicamente para regularización de tierras y acceso a tierra vía arrendamiento, lo que debilita aún más el sistema de producción en el país.

Cuadro No. 5

Asignación presupuestaria por departamento, período 2005 - 2009
clasificación de categoría de vulnerabilidad nutricional por departamentos
según prevalencia de retardo en talla o desnutrición crónica. Año 2008
(Expresado en miles de quetzales)

| DEPARTAMENTO | MILES DE QUETZALES | | | | |
|---------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| TOTAL | 100,000,000 | 100,000,000 | 100,000,000 | 100,000,000 | 100,000,000 |
| ALTA | | | | | |
| Chimaltenango | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Escuintla | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Guatemala | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Mariscalagua | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| San Marcos | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Uspulután | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| ALTA | | | | | |
| Provincia | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Chiquimulá | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Jalapa | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Quezaltenango | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Retalhuleu | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| ALTA | | | | | |
| El Progreso | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Parí | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Sacatepéquez | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Amatitlán | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| San José | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| San Juan | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| ALTA | | | | | |
| San Pedro | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| San Rafael | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| El Quiché | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| Escuintla | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 | 100,000 |
| ALTA | | | | | |
| Guatemala | 100,000,000 | 100,000,000 | 100,000,000 | 100,000,000 | 100,000,000 |

Fuente: Elaboración propia con datos del MAGA

⁹² FAOSTAT 2007.

Gráfica No. 1
 Presupuesto asignado al MAGA 2004 - 2010
 (Expresado en millones de quetzales)



Fuente: Elaboración propia con datos del MAGA.

Cuadro No. 6
 Presupuesto asignado al MAGA 2004 - 2010
 y asignado en anteproyecto de presupuesto 2010
 (Expresado en millones de quetzales)

| DESCRIPCIÓN | MAGA | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| MAGA | 1800.0 | 1200.0 | 1400.0 | 1400.0 | 1300.0 | 1000.0 | 1000.0 |
| MAGA (anteproyecto de presupuesto 2010) | | 1000.0 | 1000.0 | 1000.0 | 1000.0 | 1000.0 | 1000.0 |

Fuente: Elaboración propia con datos del MAGA.

Apoyo a los grupos vulnerables

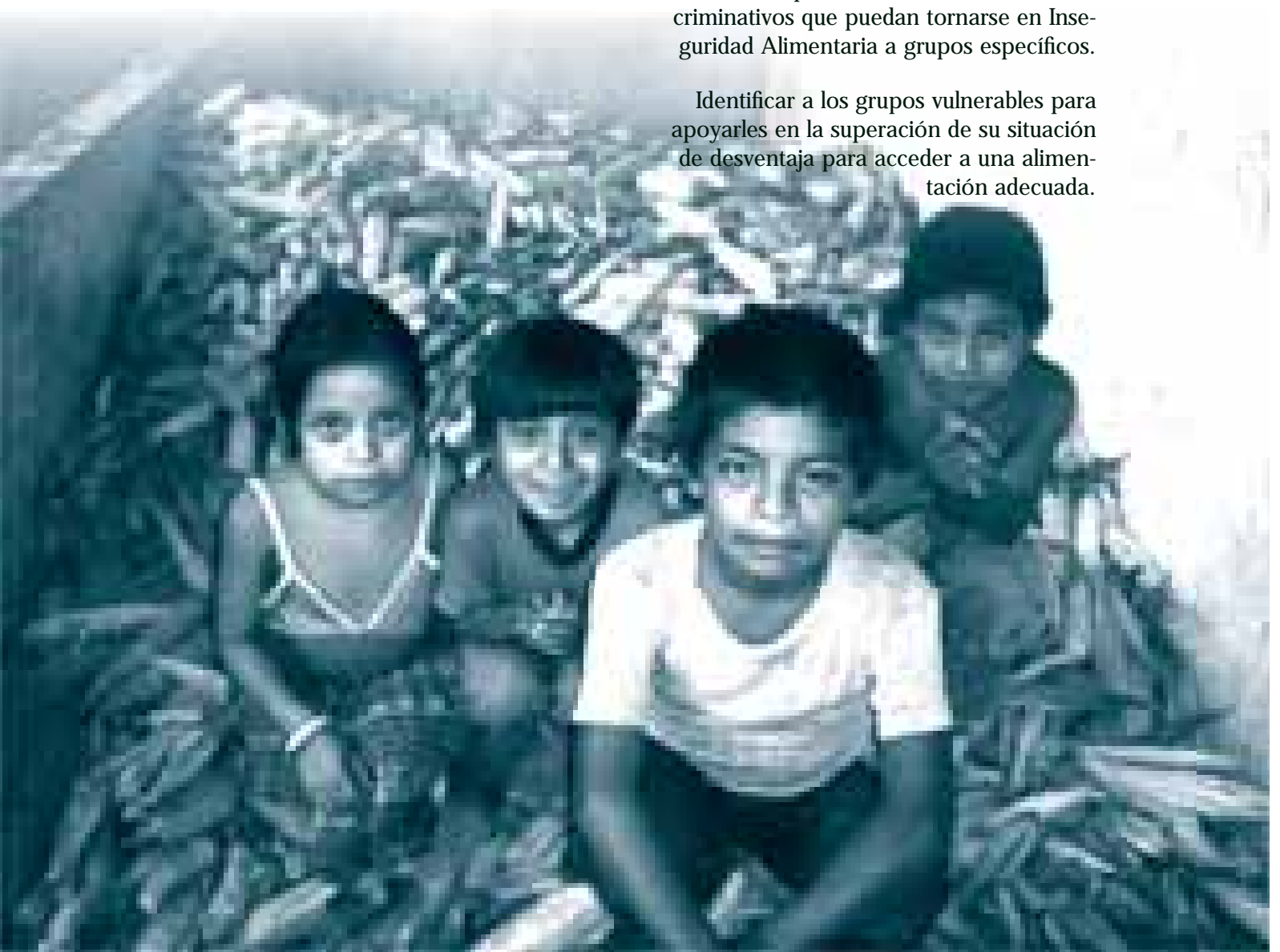
Victoria Mogollón

Campaña Guatemala sin Hambre

Se debería establecer un sistema de información y cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad, para identificar los grupos especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello.

Se debería prestar atención a hechos discriminatorios que puedan tornarse en Inseguridad Alimentaria a grupos específicos.

Identificar a los grupos vulnerables para apoyarles en la superación de su situación de desventaja para acceder a una alimentación adecuada.



En consonancia con el compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los Estados deberían establecer sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello... Deberían formular y encontrar medidas correctivas de aplicación inmediata o progresiva para proporcionar acceso a una alimentación adecuada. Se invita a los Estados a realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, prestando particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella, o en una mayor prevalencia de la malnutrición entre grupos específicos de la población, o ambas cosas, con vistas a eliminar y prevenir dichas causas de inseguridad alimentaria o de malnutrición... Deberían establecer criterios de selección transparentes y no discriminatorios.

1. Vulnerabilidad social

Roberto Pizarro en el texto “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina” explica la vulnerabilidad so-

cial a través de dos componentes. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.⁹³

La vulnerabilidad, hace referencia al carácter de las estructuras e instituciones económico sociales y al impacto que éstas provocan en comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social. Y, al igual que la pobreza, también debiera tener incidencia en las políticas públicas, con tratamientos que permitan atacar la pobreza y la vulnerabilidad de forma integral.⁹⁴

Los grupos o comunidades vulnerables son aquellos que, por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. La vulnerabilidad coloca a quien la padece en una situación de desventaja en el ejercicio

⁹³ Pizarro, Roberto. 2001. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Serie: Estudios Estadísticos y Prospectivos. CEPAL. Chile. Pág. 11,12, 16.

⁹⁴ IBIDEM.

pleno de sus derechos y libertades.⁹⁵ La clasificación más utilizada por los gobiernos en Guatemala y que es planteada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁹⁶ es la que ubica en situación de vulnerabilidad social a:

- Mujer pobre jefe de hogar con niños a su cargo, responsables del sostenimiento familiar.
- Niños/as y adolescentes en situación de riesgo social;
- Poblaciones indígenas;
- Adultos mayores, y
- Personas discapacitadas marginadas del mercado laboral.

El deber estatal de dar una atención prioritaria a los grupos vulnerables, especialmente en cuanto al derecho a la alimentación y el acceso a recursos productivos está contenido dentro de tres grandes instrumentos:

1. La Constitución Política de la República de Guatemala, Art. 51, 53, 66, 67 y 68.
2. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005), Art. 2, 4e.
3. El Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Párrafo 16, 23 d, 27.

Aunque existen otras normativas relacionadas como el Código de Salud, el Código de la Niñez, los pactos internacionales ratifica-

dos como el PIDESC⁹⁷ y el Convenio 169 de la OIT⁹⁸; son los tres enlistados arriba la principal referencia legal específica relacionada al Derecho a la Alimentación Adecuada y el acceso a los recursos productivos.

A pesar de estar contemplada la atención prioritaria dentro de estas normativas no se establecen las normas que permitan la atención de estos grupos. Y aún peor, no se prevé de presupuesto como una prioridad para el gasto social a favor de ellos.

2. Vulnerabilidad alimentaria y nutricional

Como resultado de la Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) retomó en 1999 la petición que se hiciera a los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, de desarrollar y actualizar periódicamente, cuando sea necesario, un Sistema Nacional de Información y Cartografía sobre la Inseguridad y la Vulnerabilidad alimentarias (SICIAV) que indicara las zonas y poblaciones, inclusive en el nivel local, que padeciera o se hallaran en riesgo de padecer hambre y malnutrición, y los elementos que contribuyeran a la inseguridad alimentaria, utilizando al máximo los datos y otros sistemas de información existentes a fin de evitar la duplicación de esfuerzos⁹⁹.

⁹⁵ Extraído de: Comisión Nacional (México) de los Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx>

⁹⁶ Anne Deruyttere, Toms Engler, Beatriz Harretche, Andrés Medici e Isabel Nieves. Atención a Grupos Vulnerables en América Central. Banco Interamericano de Desarrollo. Stockholm, Sweden, 25-28 may. 1999.

⁹⁷ PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

⁹⁸ 169 OIT: Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

⁹⁹ Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 2000. ¿Quiénes Son las Personas que Sufren Inseguridad Alimentaria? Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 26o periodo de sesiones. Roma, Italia.

Para ello, estableció una metodología y describió en forma general que la vulnerabilidad alimentaria implica la presencia de factores externos o internos que exponen a la población al riesgo de sufrir inseguridad alimentaria. Los factores externos asumen las formas de tendencias, conmociones y estacionalidad. Mientras que los factores internos son las características de las personas, las condiciones generales en que viven y la dinámica de los hogares que limita su capacidad para evitar la inseguridad alimentaria en el futuro.¹⁰⁰ Clasificando en un primer gran grupo de personas vulnerables las siguientes:

1. Nivel individual:

- a. Tercera edad
- b. Huérfanos
- c. Discapacitados
- d. Mujeres embarazadas y lactantes y los niños pequeños

2. Nivel del hogar:

- a. Hogares encabezados por mujeres o ancianos
- b. Hogares que pertenecen a grupos minoritarios

El primer mapeo de inseguridad alimentaria y nutricional, resulta de el mandato del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de focalizar las poblaciones con alto riesgo de inseguridad alimentaria, con el objetivo es mejorar la eficiencia y la efectividad de la programación de la asistencia alimentaria, la integración del análisis al apoyo del programa de alivio de la pobreza del gobierno y su utilización en la planificación de intervenciones.

3. Identificación de grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional

Se presenta para el 2002 el Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (VAM). Realizado en conjunto por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Este constó de 8 indicadores que fueron:

- a) Amenazas climáticas: sequía, heladas e inundaciones;
- b) Situación alimentaria y nutricional: déficit de producción de alimento a nivel municipal, porcentaje de población en extrema pobreza por municipio y porcentaje de desnutrición crónica en escolares del primer año de primaria por municipio.
- c) Capacidad de respuesta: densidad de carreteras por habitante por kilómetro cuadrado del municipio y tierras agrícolas disponibles como proporción de la extensión del municipio.

El resultado del análisis indicó (Ver Mapa No.1) que para ese momento existían 109 municipios en las categorías de **Muy Alta** y **Alta Vulnerabilidad**, que representaban el 33% de los 331 municipios del país para el 2002. Estos 109 municipios se reparten en 13 departamentos de la república representando el 59% de los 22 departamentos del país. La mayoría de los municipios en vulnerabilidad se concentraban en las tierras altas y en las regiones: altiplano occidental, parte de la región norte y la región oriental.¹⁰¹

¹⁰⁰ IBIDEM.

¹⁰¹ PMA/MAGA. 2002. Cartografía y Análisis de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria en Guatemala.

A pesar de la presentación de este informe, la priorización para las acciones focalizadas hacia la problemática alimentaria y nutricional, que los tres diferentes gobiernos han implementado desde el 2002 no han utilizado el criterio VAM. Y este término ha iniciado a sociabilizarse y utilizarse aproximadamente 2 años atrás y finalmente es recuperado por SEGEPLAN,¹⁰² en la clasificación de los municipios en el nivel nacional, según el nivel de calidad de vida. Lo cual no quiere decir que el criterio de vulnerabilidad, haya sido utilizado directamente. Hasta el momento no ha sido actualizada esta cartografía.

En el Censo Nacional de Talla en Escolares presentado en enero del 2008, la vulnerabilidad nutricional es clasificada a partir de la prevalencia de desnutrición crónica en la infancia como se presenta en el Mapa No.2.

En ambos mapas se observa claramente que la vulnerabilidad –aunque es clasificada por diferentes criterios –sigue estando distribuida en las mismas regiones y en el mismo o mayor grado que en años anteriores. El retardo en talla o desnutrición crónica –diagnosticado a través del indicador talla para la edad– describe la historia nutricional de la persona, y como se menciona arriba la mayoría de intervenciones alimentario nutricional, no fueron focalizadas a través de esta clasificación, haciendo previsible los resultados observados en el III Censo Nacional de Talla en Escolares. En el mapa del 2008, la mayor vulnerabilidad por prevalencia de desnutrición crónica se da en las regiones del altiplano, algunas del norte y del oriente, ratificando que las condiciones que ponían a las poblaciones en vulnerabilidad según el

VAM (2002) y otras no identificadas, continúan sin ser resueltas.

Este último aspecto mencionado es posible de identificar con la recopilación estadística que SEGEPLAN presentó en el mes de Junio del 2008, basado en Censos del 2001 al 2008. En él, a través de un análisis multivariado, ordenan como “Índice de Vulnerabilidades en el Nivel Municipal” la calidad de vida de la población en 332 municipios. Este mapa integra datos de: vulnerabilidad alimentaria, marginación, pobreza y pobreza extrema, precariedad ocupacional, asistencia escolar, servicios sanitarios, abastecimiento de agua, hacinamiento, calidad de vida, retardo en talla.

En este caso, la menor calidad de vida se distribuye similarmente en las mismas regiones que tienen muy alta, alta y media alta o moderada VAN y vulnerabilidad nutricional.

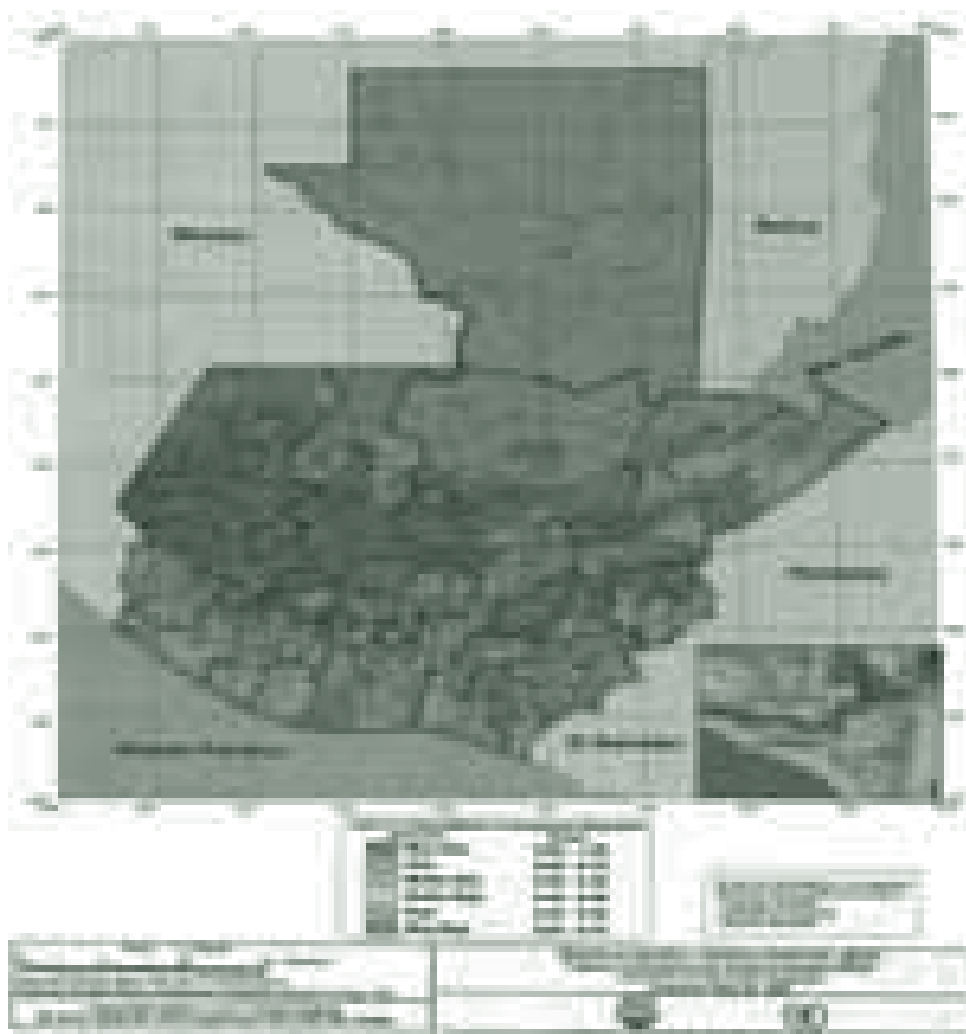
Como uno de los primeros intentos por visualizar el desarrollo social de forma integral, el esfuerzo de presentar el mapa de calidad de vida es importante. Pero, recordando las recomendaciones que hiciera el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación Jean Ziegler (2005), en donde concluía que la malnutrición y hambre en Guatemala se debía “mucho más a la desigual distribución de los recursos productivos del país...”¹⁰³ es importante que entre las variables incluidas en estas categorizaciones se incluya no sólo la disponibilidad proporcional sino que también la concentración y uso de la tierra; y sobre todo, que las medidas a aplicar también sean integrales y orientadas no a soluciones aisladas.

¹⁰² SEGEPLAN: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

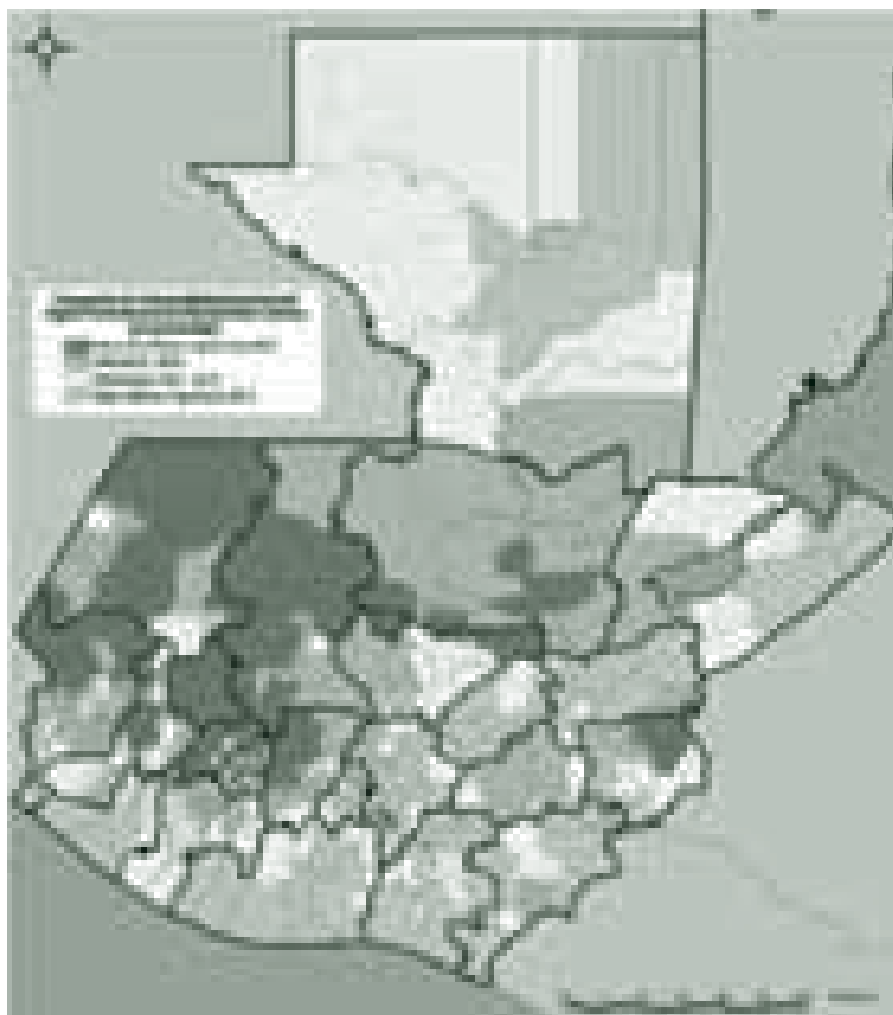
¹⁰³ Ziegler, Jean. Misión a Guatemala: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Derecho a la Alimentación, Informe del Relator Especial Sobre el Derecho a la Alimentación. Naciones Unidas. Documento E/CN.4/2006/44/ADD.I presentado ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 18 de febrero del 2006, durante el 62° período de sesiones.

Mapa No. 1

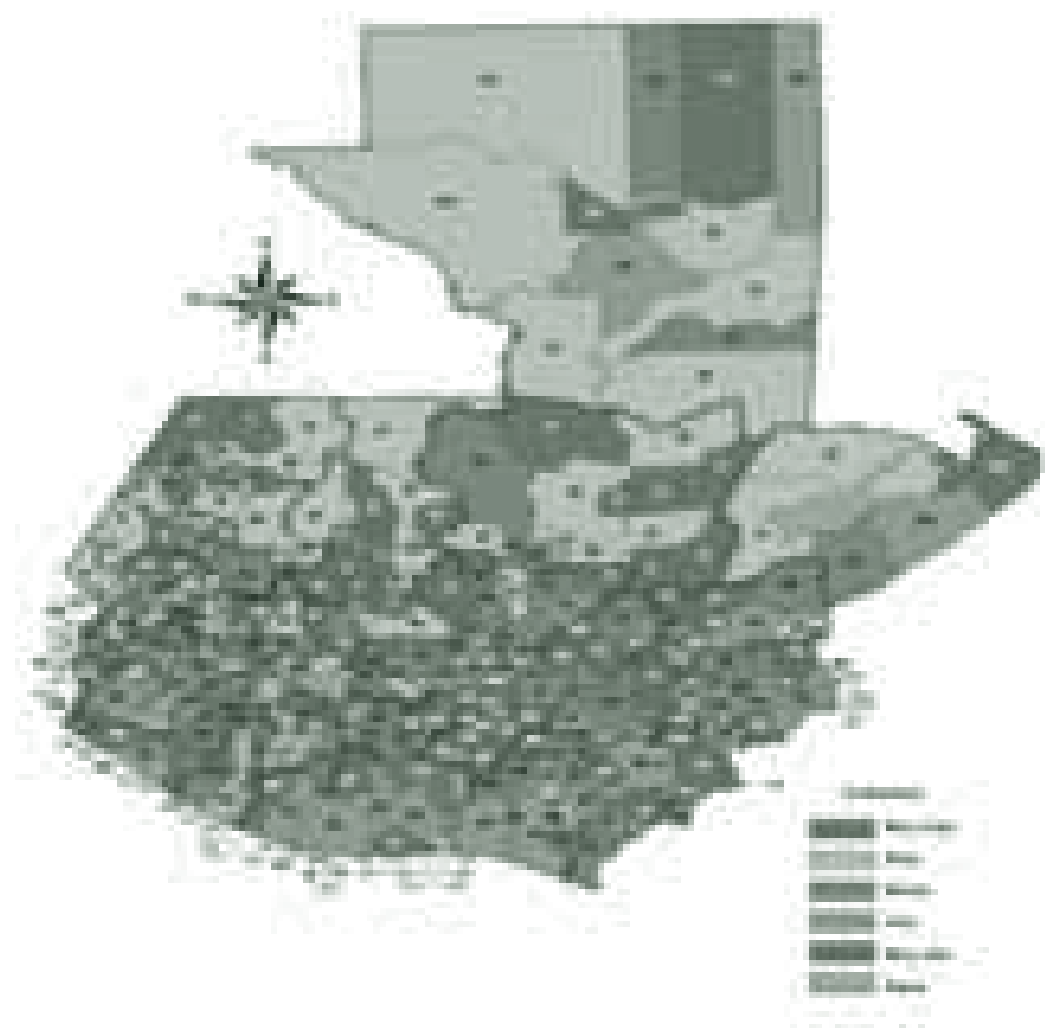
Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (2002)
2002 - 2008



Mapa No. 2
Nutricional Según la Prevalencia de Desnutrición Crónica (2008)



Mapa No. 3
Según Rangos de Calidad de Vida (2008)



Fuente: PMA/MAGA. 2002. Cartografía y Análisis de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria en Guatemala/ MINEDUC/SESAN. 2008. Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares / SEGEPLAN. 2008. "Vulnerabilidad Municipal y la Calidad de Vida de sus Habitantes".

4. Situación de los Sistemas de Mapeo de Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad

La institución a la que por mandato legal (Decreto Ley SINASAN 32-2005 Art. 21) le corresponde diseñar, implementar y operar un Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIINSAN), un sistema de alerta temprana y llevar a cabo los monitoreos de la situación hasta el nivel local es la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Durante la administración anterior (secretarios Andrés Botrán y Delfina Mux) se implementó dicho sistema, contando con datos aportados por las otras entidades del Estado que llevaban a cabo acciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), el cual era vaciado en la página del Centro de Información y Comunicación en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CICSAN). En este espacio, hasta los primeros meses del 2008 se tuvo acceso al monitoreo por pilares de la SAN (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica), el directorio organizacional, información sobre intervenciones, seguimiento a desastres, vigilancia y alerta.

Aunque con algunos obstáculos que superar, este portal virtual aportaba hasta la fecha mencionada gran cantidad de información proveniente de las fuentes descritas arriba, y que permitía niveles de desagregación para el estudio y análisis de la situación de inseguridad alimentaria y nutricional. La información por municipio era clasificada en los niveles de vulnerabilidad desde muy alta a baja. Este centro de información fue inhabilitado y actualmente solamente funciona la página oficial de la SESAN, en la cual se publican periódicamente boletines con datos diversos, en ningún momento hasta la fecha se ha presentado la categorización de forma tan específica.

Esto se considera una gran debilidad, ya que dadas las condiciones históricas de Guatemala, más la situación coyuntural de “crisis alimentaria” que han visibilizado los medios de comunicación en agosto y septiembre del 2009, mucha será la movilización de recursos externos e internos orientados a acciones, programas y proyectos en SAN. Los cuales, si continúan siendo priorizados y ejecutados bajo los criterios subjetivos y mediáticos de momentos anteriores, llevarán a que estas situaciones cíclicas se perpetúen.

Sorprendentemente surge una iniciativa del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN-MAGA) que se autonombra a través de un “Área de Información en SA” como la entidad responsable de “diseñar y operar un sistema de información sobre seguridad alimentaria, para lograr un adecuado y racional análisis de los datos fundamentales que permita tomar las decisiones tempranas, oportunas y acertadas relacionadas con este tema”, contraviniendo el mandato legal arriba mencionado en el cual se le atribuye esta función a la SESAN. Será necesario, entonces, conocer a profundidad cuánto será el presupuesto y demás recursos asignados a esta nueva propuesta, en qué papel quedan las atribuciones legales correspondientes y en qué momento y qué tipo de datos serán los que aporte, porque hasta el momento no ha sido exhibida ningún tipo de información más que la presentación de sus objetivos en la página Web oficial.

Mientras tanto, en este momento no existen sistemas estatales de mapeo y monitoreo nacional de inseguridad alimentaria y nutricional (INSAN), y aunque se emitió una Ley de Acceso a la Información Pública, los procesos burocráticos y los altos niveles de corrupción aún no permiten la obtención de datos existentes. En una gran mayoría de los casos, la información manejada no es confiable o no se considera ya vigente debido a que son datos presentados por última vez

en forma oficial con hasta 5 ó 10 años de retraso. El caso del VAM que tiene una antigüedad de 7 años.

La información oficial más reciente y disponible públicamente es un “Informe de Monitoreo de SAN mayo-junio” en la página web de la SESAN y que contiene información desde la perspectiva oficial sobre:

- Inicio real de la temporada de lluvias y la perspectiva de la temporada anual de huracanes.
- Situación de cultivos de granos básicos temporada 2009 (con énfasis en la situación del corredor seco de oriente).
- Situación de entrega de agro insumos.
- Monitoreo de precios de granos básicos.

Dicho estudio inicialmente se considera presentado a destiempo, ya que para esas fechas ya se daban los primeros efectos del período anual de escasez de alimentos. Además, dentro de éste solamente se plantean acciones paliativas que no dejan de ser un alivio momentáneo para las poblaciones en riesgo de desnutrición, pero que no significan la solución a la problemática real de falta de acceso a los insumos y recursos productivos y a las estrategias alternativas para enfrentar factores externos.

El esfuerzo más acertado actualmente en relación con el monitoreo desde la perspectiva de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional es el que realiza el Sistema Mesoamericano para la Alerta Temprana (MFEWS). Se emiten boletines periódicos que proyectan estimaciones y datos de disponibilidad, acceso, consumo y utilización

biológica, a nivel nacional, contrastándolos con situaciones de coyuntura económica y social. Aunque lo pertinente no deja de ser el monitoreo de la realidad en el nivel nacional.

5. Programas de atención a grupos vulnerables

Hasta la fecha no existen instituciones encargadas de identificar grupos vulnerables, principalmente por causas que los ubiquen en una situación de no satisfacción y goce del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

Como se dijo antes, la entidad encargada de la identificación de grupos vulnerables (SESAN), cuyos resultados deberían de incidir en las acciones de la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) y el Ministerio de Finanzas, para la toma de decisiones adecuadas y respaldadas por los recursos necesarios. Además de las otras instituciones involucradas y con corresponsabilidades institucionales. Todo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Entretanto, los planes, programas y proyectos implementados han mantenido la visión sectorial y con acciones muy delimitadas a la especialidad técnica de la institución que las planifica y opera. A pesar de que las mismas poblaciones afectadas y las organizaciones de la sociedad civil no se han cansado de denunciar y demandar la solución de las causas estructurales de la situación de pobreza, exclusión y desnutrición de las y los guatemaltecos.

Tabla No. 1
Listado de Programas de Atención a Grupos Vulnerables
Septiembre 2009

| Entidad | Programa | Población Priorizada |
|--|---|--|
| Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) | ▪ Creciendo Bien | ▪ Mujer en pobreza y pobreza extrema |
| | ▪ Hogares Comunitarios | ▪ Niñez menor de siete años ▪ Mujer en situación de pobreza |
| | ▪ PRONAM | ▪ Adulto mayor en pobreza y extrema pobreza |
| | ▪ Servicio Social | ▪ Población “necesitada” (no definido) |
| Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) | ▪ Asistencia Alimentaria a la Población Campesina. | ▪ Población vulnerable a la INSAN |
| | ▪ Alimentos por acciones | ▪ Población vulnerable a la INSAN ▪ Mujeres |
| MAGA/SESAN | ▪ Bolsa Solidaria Rural Temporal | ▪ Pequeñas y pequeños productores agrícolas |
| Ministerio de Educación (MINEDUC) | ▪ Programas de Alimentación Escolar | ▪ Niñez en edad escolar y preescolar inscritos en el sistema educativo público |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) | ▪ Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional | ▪ Población materno infantil |
| | ▪ Atención Materno Infantil | ▪ Población materno Infantil |
| SESAN/MSPAS | ▪ Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica | ▪ Niñez menor de cinco años ▪ Mujeres embarazadas y lactantes |
| Consejo de Cohesión Social | ▪ Mi Familia Progresá | ▪ Mujeres ▪ Niñez hasta la edad escolar |
| | ▪ Bolsas Solidarias | ▪ Familias pobres y extremadamente pobres de áreas urbano marginales |
| | ▪ Comedores Solidarios | ▪ Población en riesgo de, en pobreza y en pobreza extrema. |

Fuente: Elaboración propia.

Existen en este momento en las principales dependencias del estado programas específicos de atención a grupos vulnerables con orientación a resolver la problemática alimentaria y nutricional. Algunos de ellos han sobrevivido la periodicidad de los gobiernos, aunque no con

el mismo grado de disponibilidad de recursos –es el caso del Programa Creciendo Bien–, y otros son los de mayor interés y nivel de apoyo para el gobierno actual como los lanzados bajo la coordinación del Consejo de Cohesión Social (CCS) (Tabla No. 1).

La carencia de datos recientes impide el control y fiscalización del impacto real de las acciones gubernamentales y no gubernamentales. Como se ve en la tabla No. 1, la gran mayoría de la población meta de los programas son el grupo materno infantil y/o en situación de pobreza, pero la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) no ha sido actualizada desde el 2002 y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) desde el 2006.

Además, los mismos programas no incluyen metodologías específicas para la evaluación antes, durante y después de la ejecución, ni para medir el impacto social de estos que permitan detectar la cobertura y qué eficacia tienen. Aunque, la situación actual de condiciones de vida y de desnutrición aguda y crónica de la población permite suponer que no ha existido un efecto importante de las intervenciones alimentario nutricionales y sobre todo, que este tipo de estrategias aisladas por programas y proyectos no representan una solución realista a la problemática del país.

La relevancia en cuanto a los programas del Consejo de Cohesión Social radica en que estos han sido implementados como acciones emblemáticas que pretenden resolver la situación de pobreza de la población. Han recibido numerosas críticas por no estar contemplados dentro del presupuesto de ingresos y egresos del estado (año 2008) y utilizar fondos transferidos que habían sido asignados inicialmente a otros proyectos y programas y que sufrieron debilitamiento no solo presupuestario sino institucional en el proceso.

Otro aspecto criticado es la carencia del proceso de planificación previa a la puesta en marcha, y por lo mismo, de la consideración

de mecanismos de evaluación del impacto de la ejecución de las acciones. Esta es un defecto compartido con la mayoría de los programas de gobierno.

En el caso específico del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas “Mi familia Progresa”, los criterios de selección de los municipios han sido muy variables. Según el I Informe de Gobierno (2009) los criterios¹⁰⁴ para seleccionar los primeros 126 municipios consideraron la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, mapas de pobreza número de habitantes, potencialidad agrícola, mortalidad materna e infantil, y propuestas de los Ministerios de Trabajo y de Salud Pública. De estos municipios 113 se encuentran solamente ubicados en la clasificación de pobreza extrema y los otros 13 en la de inseguridad a la vulnerabilidad alimentaria.

Para “Mi Familia Progresa” se ha contemplado un mecanismo de evaluación externa a cargo del Instituto de Salud Pública de México (INSP) el cual es iniciado en el 2009. Para este momento no es posible concluir que las diferencias negativas o positivas que se produzcan en la situación de salud y nutrición a nivel nacional sean producto directo de la ejecución de este y otros programas por el tiempo que lleva en operación.

Como resultado de la Auditoría Social llevada a cabo por “Acción Ciudadana”, el factor transparencia en la ejecución ocupa el lugar número 11 de los programas equivalentes en América Latina, con un puntaje de 0.33/1. Siendo de los principales factores cuestionados el prácticamente nulo acceso a los datos de las beneficiarias y la desactualización de los datos del fideicomiso donde los fondos disponibles se encuentran asignados.

¹⁰⁴ Gobierno de Guatemala. 2009. Primero la Gente: 1er. Año de Gobierno.

La misma situación se da en el caso de las Bolsas Solidarias Urbana y Rural y de los Comedores Solidarios. En todos estos no existen mecanismos para quejas y denuncias ni existe información inmediata que suponga se prevean acciones a pesar de haber entrado recientemente en vigencia la Ley de Libre Acceso a la Información Pública.

5.1 Grupos vulnerables y crisis alimentaria

En la segunda semana de agosto, a través de denuncias en medios de comunicación, por el Director el Hospital Nacional del Departamento de Jalapa, se inició un bombardeo mediático para evidenciar el incremento de casos de desnutrición aguda en ese departamento. Con el transcurso de los días la atención se amplió a un total de siete departamentos¹⁰⁵ y se atribuyó la situación a que estos se encuentran en el corredor seco.

“Hambruna” y “crisis alimentaria” han sido desde ese momento los titulares de los medios de comunicación y uno de los principales temas de conversación para el ciudadano común. En prácticamente todas las emisiones de los noticieros se han presentado monitoreos diarios y reportajes especiales en todas las emisiones e incluso, algunos promovieron una jornada de recolección de alimentos para ser movilizados en calidad de “ayuda humanitaria” a estas áreas, y principalmente hacia el departamento de Jalapa.

Como se observa en los Mapas No.1, No.2 y No.3 (cuyos datos provienen principalmente de una antigüedad del 2001 y 2002) el departamento de Jalapa se ha encontrado en las tres categorizaciones bajo la clasificación de alta o muy alta vulnerabilidad. Y así se pueden ir ubicando los municipios y departamentos en donde en los últimos 5 años se han ido presentando brotes o “alarmas” de desnutrición aguda en la población y situaciones de “crisis alimentaria y hambruna”.

Las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran comprometidas con la temática han denunciado públicamente que la situación alimentaria actual de Guatemala no es nueva, y que este tipo de brotes de escasez han sido cíclicos en la historia del país.¹⁰⁶ Al revisar detenidamente los datos oficiales existentes a través de los mapas de vulnerabilidad –que a pesar de no ser recientes y considerarse en algunos casos como sub registros de la situación real– es posible proyectar escenarios sobre las áreas en donde la población no logre satisfacer su Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

Y sobre todo, aunque como parte de medidas de contingencia la ayuda alimentaria es necesaria en situaciones de crisis, la concentración de esfuerzos y recursos solamente en la movilización de alimentos – en algunos casos con ingredientes de origen transgénico como el “Vitacereal”¹⁰⁷ – a áreas específicas no es la forma en que la situación alimentaria de la población mejorará.

¹⁰⁵ Jalapa, Jutiapa, Zacapa, Chiquimula, El Progreso, Baja Verapaz, Santa Rosa.

¹⁰⁶ Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, Campaña Vamos al Grano, Campaña Guatemala Sin Hambre. Comunicado del 23 de Agosto del 2009: “Por una Guatemala Sin Hambre, Vamos al Grano”.

¹⁰⁷ Desde el 2007 la Red por la Soberanía Alimentaria y la Organización CEIBA han denunciado los resultados de un estudio en el cual a través de análisis de laboratorio se identificaron por lo menos siete tipos diferentes de transgénicos contenidos en el Vitacereal entregado en Chiquimula, San Marcos y Huehuetenango.



Conclusiones generales

1. Directriz 1: Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de derecho

A pesar que de la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la aplicación de las políticas alimentarias actualmente promueven el debilitamiento institucional, lo que permite la aplicación de acciones asistencialistas de emergencia, que con el argumento de atender situaciones de crisis, no abordan las situaciones estructurales que provocan el hambre y la desnutrición, a pesar que es el argumento más frecuentemente retomado por el actual gobierno.

Los mecanismos de participación social se han debilitado y no permiten una incidencia social real para atender las propuestas de la Sociedad Civil. Situación que se ha dado en todos los niveles del SINASAN y que además, no atiende las demandas en el nivel local. Por otra parte, las legítimas expresiones sociales que tratan de frenar proyectos estatales y no estatales que afectan el Derecho a la Alimentación, son evadidas y reprimidas, al nivel de generarse una estrategia gubernamental para deslegitimarlas y criminalizarlas.

La actual situación de Crisis Alimentaria que actualmente padece el país, especialmente las poblaciones que viven en el Corredor Seco, han generado una fuerte crítica al Gobierno, y además han abierto las puertas a propuestas de Asistencia Alimentaria de una forma totalmente desvinculadas del SINASAN. El Gobierno invoca a la Ayuda Inter-

nacional pero a la vez renuncia a su obligación de buscar recursos mediante impuestos regulares. Esto implica que seguramente la situación de crisis alimentaria será recurrente y cada vez más intensa.

2. Directriz 3: Estrategias

El manejo de planes que denotan inconsistencia en planteamientos estructurados que permitan la consolidación de una política de Estado en materia alimentaria con enfoque de derecho a la alimentación, respaldo de la sociedad civil y de tipo estratégico aspectos sin los cuales el llamado “plan estratégico” no pasan de ser programas de gobierno mientras crecen los indicadores de desnutrición e inseguridad alimentaria, es inexistente una estrategia para la vigencia del derecho a la alimentación.

El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2009-2012) responde casi con exclusividad a un plan de atención a grupos vulnerados, es evidente que existe la confluencia de planes operativos anuales por lo que la coordinación y la articulación de acciones que propicien un abordaje integral del Derecho a la Alimentación es aún inexistente. La institucionalidad del Estado y la instancia de coordinación se ve debilitada ante programas que forman parte de Cohesión Social, y la instalación de la Mesa intersectorial quienes aportan componentes fundamentales para el desarrollo del plan estratégico y juegan un rol de coordinación de acciones fuera de la estructura del SINASAN.

La crisis alimentaria por la que atraviesa el país, demuestra que la voluntad política para acciones paliativas y de sostenibilidad de las intervenciones con integralidad y enfoque de Derechos Humanos y recursos financieros es posible así como la adopción de medidas que superan las asistencialistas aprobadas por el PCEA.

3. Directriz 4: Sistemas de mercado

El modelo económico neoliberal, promovido desde la década de los ochenta, ha derivado en la pérdida de autosuficiencia alimentaria, como resultado del incremento de las importaciones y la falta de apoyo al Sector Público Agrícola –SPA–.

Esta situación impactó en el consumidor nacional que tiene que pagar alimentos importados que han tenido un alza desmedida. En tanto que la existencia de monopolio nacional en la industria usuaria de granos básicos importados, es un fenómeno que influye en los precios de los alimentos, por el control que éstos tienen del mercado. Asimismo, la expansión de monocultivos de exportación tiende a desplazar la producción alimentaria nacional.

Por tanto, además de la necesidad de denunciar el DR-CAFTA, se hace necesario, a su vez, impulsar la Ley y la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, que fue consensuada entre el Gobierno y las organizaciones campesinas. Esto sería un paso fundamental para resolver a fondo la problemática del campesinado, además de ser clave para atenuar los efectos de las crisis del modelo neoliberal que han impactado en un alza desmedida de los alimentos.

4. Directriz 8A: Mercado laboral

En Guatemala no se respetan los derechos laborales de las y los trabajadores, en espe-

cial la discriminación de las mujeres trabajadoras del campo; así también el problema que existe para la sindicalización por intimidación y pérdida del empleo, ya que contamos con un Ministerio de trabajo y una inspectoría deficiente por las falta de estrategias gubernamentales adecuadas para enfrentar la problemática laboral .

5. Directriz 8B: Tierra

Las y los trabajadores agrícolas afectados por un conflicto laboral y agrario han afrontado, por décadas, las debilidades institucionales de los organismos del Estado de Guatemala: como retrasos maliciosos en la gestión judicial y administrativa; incumplimiento en resoluciones –sentencias judiciales por parte de los demandados que les ordena el pago de salarios y prestaciones laborales e ineficiencia coercitiva del Sistema Judicial.

A diez años que se implementó el sistema de acceso a tierra vía mercado, hoy se evidencia su fracaso institucional. El agro guatemalteco enfrenta a miles de familias endeudas, sin capacidad de pago ubicadas en fincas en estado inactivo. Y con un Estado sin alternativas ante una demanda en aumento, insatisfecha. Hay aumento de represión en el campo, desalojos violetos como respuesta a las demandas por acceso a tierra y resolución de conflictos laborales y agrarios.

6. Directriz 8C: Agua

Hay que fortalecer, monitorear el “plan nacional de agua potable y saneamiento para el desarrollo sostenible” ya que una de sus estrategias es extender la cobertura en comunidades pobres y que presentan inseguridad alimentaria; ya que si se basan en estos criterios, mejoraría las condiciones de producción de alimentos de estas comunidades. Hace falta institucionalidad en el tema del agua, y mientras esto no se promueva ni

se implemente, cada vez los problemas y las violaciones relacionadas al derecho al agua y las metas del milenio, en donde Guatemala se ha comprometido, en vez de alcanzar cambios progresivos y positivos; aumentarán las brechas e inequidad en el acceso al agua; ya que el sector con poder económico dispondrá siempre del privilegio de aprovechar el agua para los asuntos comerciales, en donde el agua se convierte en objeto de mercancía y no un bien público y ni un derecho universal.

La hambruna, la sequía y la crisis alimentaria que estamos enfrentando actualmente tiene que ver con la falta de respeto a la cosmovisión de los pueblos indígenas, en donde se considera que el agua **es un elemento importante y sagrado para la sobrevivencia, porque da vida a los seres vivos**. Por lo tanto, hombres y mujeres deben de proteger, conservar y promover su uso racional, comunitario y colectivo; ya que al perder estos principios; las hambrunas, la sequía y la crisis alimentaria se agudizarán aun más; tal como han pronosticado nuestros y nuestras ancestros, en los consejos, saberes y conocimientos transmitidos; en relación en el tema del agua.

7. Directriz 10: Nutrición

La situación alimentaria y nutricional de la población guatemalteca se está deteriorando en forma acelerada y las acciones que el Gobierno está ejecutando para combatir el hambre y desnutrición son de tipo asistencialista y la ayuda no siempre llega a las personas necesitadas en forma oportuna. Pese a que existen recursos presupuestados, las instituciones responsables no han implementado estrategias de comunicación y educación que faciliten la toma de decisiones a nivel colectivo, familiar e individual sobre cómo alimentarse mejor.

Se deberá fortalecer la gestión en el nivel municipal; desarrollar procesos de vigilancia nutricional comunitaria; mejorar la capacidad de los servicios de recuperación nutricional y de atención materno infantil; promover la producción local de granos básicos para zonas de alto riesgo y establecer silos locales; revalorizar el cultivo y consumo de productos locales de alto valor nutritivo; desarrollar capacidad local para producir alimentos complementarios; formar y capacitar a facilitadoras y facilitadores locales sobre nutrición; e invertir localmente para el desarrollo de procesos integrales que aborden las principales causas de la desnutrición.

8. Directriz 11: Educación

El derecho a la alimentación en la educación es un tema que pareciera ser ajeno a los otros, abordándolo por separado en las instancias públicas y privadas. La educación es un espacio amplio para canalizar e impulsar iniciativas que divulguen los derechos humanos en general, se debe hacer énfasis en el derecho a la alimentación, puesto que la educación es un medio que brinda los conocimientos necesarios para asimilar, comprender, y empoderar a las personas a la lucha y al cumplimiento a lo que cada ciudadano y ciudadana tiene derecho.

Finalmente, la educación es pilar fundamental para el desarrollo, se debe de implementar una transversalización del tema del derecho a la alimentación, hacer posible esto nos lleva a trabajar paralelo al Ministerio de Educación, realizándose de manera conjunta, atravesando todos los espacios públicos y privados. Al Estado de Guatemala le corresponde facilitar los medios, asignar el presupuesto necesario para implementar programas que satisfagan las necesidades de los guatemaltecos y las guatemaltecas.

9. Directriz 12: Recursos financieros nacionales

Es importante tomar en cuenta que en los últimos años la asignación presupuestaria que se destina a la producción agrícola y a todos los programas relacionados con seguridad alimentaria han venido en decrecimiento a través de los diferentes gobiernos, específicamente los ministerios con representación en el CONASAN que son los que han sufrido los mayores recortes y cuyos fondos se trasladan a entidades que cumplen una función parecida (específicamente los programas de Cohesión Social), pero con la diferencia que están priorizando asistencia alimentaria en lugar de proyectos productivos que generen capacidades en la población, lo que ha propiciado una división entre sectores de la sociedad que se beneficia ya que reciben dinero (que en el momento les solucionan pero que no logran superar sus situaciones de inequidad). Al realizar el análisis en la asignación presupuestaria en la cuál en los últimos años el MAGA (2004-2010) ha tenido un recorte de Q894.40 millones, lo que ha permitido desestabilizar su institucionalidad al igual que otros ministerios.

Ante la actual crisis evidentemente anunciada años atrás y no atendida por diferentes gobiernos y en especial, con el actual pre-

sidente Ingeniero Álvaro Colom, mientras en el anteproyecto del presupuesto para el 2010, en los diferentes ministerios se realizan severos recortes y en especial aquellos dirigidos a fortalecer las economías campesinas se ve como el Gobierno solicita ayuda a la cooperación internacional sin que esta ayuda signifique avances evidentes en la lucha contra el hambre y la pobreza y en donde los recursos asignados no puedan ser monitoreados por parte de la sociedad civil.

10. Directriz 13: Apoyo a los grupos vulnerables

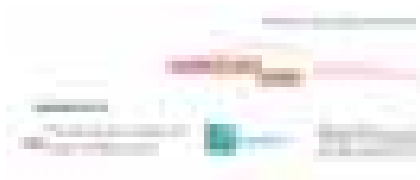
Aunque existen actualmente disponibles cartografías que aportan datos sobre inseguridad alimentaria, estos no son recientes (2002) y no incluyen datos relacionados con la concentración de la tierra y acceso a los recursos productivos que en palabras de Jean Ziegler (2005) la malnutrición y hambre en Guatemala se debe “mucho más a la desigual distribución de los recursos productivos del país...”. Aún así, siguen sin instalarse sistemas de información para actualizar y monitorear la situación real que las poblaciones viven actualmente y peor aún, sin implementar medidas integrales y de carácter estructural que permitan a las personas gozar oportuna y efectivamente del Derecho a la alimentación Adecuada.



La edición, diseño y producción del Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala se terminó de imprimir en los talleres litográficos de Magna Terra editores S. A. en noviembre de 2009.

El tiro sobre papel bond 80 gramos, fue de 1261 ejemplares

Con el apoyo financiero de:





“Así es la vida de los pueblos, amarga y dulce,
pero su lucha lo resuelve todo humanamente”.

Distante de tu rostro (fragmento)
Otto René Castillo

