



**Informe Alternativo del
Derecho a la Alimentación
en Guatemala**

**Monitoreo de las
Directrices Voluntarias
para el Derecho a la
Alimentación 2010**

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

Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala



Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala

Monitoreo de las Directrices Voluntarias
para el Derecho a la Alimentación 2010

**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 2010

Edición

Zully Morales

Autores:

Victoria Mogollón
Marcos González Morales
Glenda Hernández Foronda
Nadia Sandoval Ramos
Katja Winkler
Wolfgang Krenmayr
Ricardo Zepeda

Fotografía

Zully Morales

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

Índice

Presentación	7
Directriz 3	
<i>Estrategias</i>	
Introducción.....	13
1. La planificación estratégica.....	14
2. El enfoque de derechos	15
3. Las estrategias nacionales contra el hambre	17
3.1 Antecedentes de los Planes Estratégicos de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN)	17
3.2 Las Estrategias Actuales	20
Directriz 5	
<i>Instituciones</i>	
Introducción.....	31
1. Estructuración de instituciones estatales con competencia para la implementación eficiente del derecho a la alimentación (Según marco legal e institucional del SINASAN).....	33
2. La integración del SINASAN por nivel de la estructura	37
Como justifica la SESAN la creación e incorporación de la MESAN al SINASAN.....	37
3. Mecanismo de Planificación de Acciones para SAN	38
Observaciones	42
Directriz 6	
<i>Partes interesadas</i>	
Introducción.....	45
1. Estructura gubernamental	46
2. Normas de participación de las Partes Interesadas en el Derecho a la Alimentación Mecanismos de difusión y consulta.....	48
3. Sistemas Estatales de Información.....	50

Directriz 8A

Trabajo

Introducción.....	55
1. Situación y condiciones del Empleo.....	55
2. Igualdad en la remuneración	57
3. El código de trabajo y la discriminación contra la mujer.....	59
4. El Salario Mínimo, como fuente de ingreso y Canasta básica de Alimentos	60
5. Libertad de asociación sindical y derecho de libertad sindical	64
Bibliografía.....	66

Directriz 8B

Capítulo Tierra 1

Introducción.....	71
1. Reforma agraria e institucionalidad agraria	72
2. Efectos de los acuerdos comerciales	73
3. Perspectivas del pequeño y mediano campesinado	75
4. Seguridad en la tenencia de la tierra y conflictividad	77
5. Consultas de buena fe y el Derecho a la Consulta	82
Bibliografía.....	84

Directriz 8B

Capítulo Tierra 2

Introducción.....	89
1. Instituciones estatales para la implementación de la política agraria	90
1.1 Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la Republica, SAA.....	90
1.2 Fondo de Tierras - FONTIERRAS -	92
2. Análisis de la funcionalidad del Estado con respecto a la conflictividad agraria y ambiental en el campo desde el acompañamiento de tres conflictos por la PTI	96
2.1 Presentación de casos y análisis de resultados de sistematización a partir de tres conflictos acompañados por PTI	97

Conclusiones generales

Directriz 3: Estrategias	101
Directriz 5: Instituciones	102
Directriz 6: Partes Interesadas.....	104
Directriz 8A: Trabajo	104
Directriz B: Tierra.....	105

Presentación

Ricardo Zepeda
CONGCOOP

A un año de que concluya la administración del Presidente Álvaro Colom es evidente que las circunstancias que provocan el hambre y la desnutrición en Guatemala no han variado en lo mínimo, por el contrario se ha profundizado la pobreza y la desigualdad; ha disminuido la producción de alimentos de consumo local, motivando la dependencia a la importación de alimentos; mientras que los precios de los alimentos llegaron a un nivel inaccesible para la mayoría de la población que ha visto estancado sus ingresos. Las acciones estatales de abordaje de las problemáticas se han enfocado en el monitoreo de la inseguridad alimentaria y aunque han mejorado los sistemas de vigilancia y el tratamiento clínico de la desnutrición, el número de casos permanece invariable, como evidencia que las raíces del hambre son mucho más profundas de lo aparente y que no es posible variar indicadores si no son abordadas las causas que mantienen la pobreza y la desigualdad.

Por otra parte se han venido impulsando un conjunto de medidas de carácter asistencialista (entrega de Transferencias Monetarias Condicionadas, cupones canjeables por Fertilizantes químicos y Bolsas de Alimentos) que ha motivado un incipiente debate acerca de la pertinencia de las políticas de abordaje de la pobreza; debate que aún no logra desarrollarse con la participación de sus principales actores y que además margina la vinculación determinante entre pobreza y desigualdad.

El debate entre gobierno y oposición no logra superar los posicionamientos respecto de las benevolencias del asistencialismo, desde una visión “caritativa” que promueve el gobierno, hasta la visión neoliberal ya desgastada que postula la extrema derecha de atraer inversión extranjera para generar empleo. Sin embargo el apego que el “asistencialismo caritativo” ha logrado generar entre la población beneficiaria ha significado que este tema adquiera relevancia en el medio político a partir de las denuncias de “clientelismo político” pregonadas por la oposición. En este sentido se valida la hipótesis de que la caridad genera agradecimiento y consecuentemente votos, por lo que es previsible que estas acciones más allá de desaparecer se consolidarán motivando la institucionalización del clientelismo populista.





Sin embargo entre estos sectores no es debatible el conjunto de circunstancias que provocan y perpetúan la desigualdad, a pesar que el país cuenta con riquezas naturales y humanas para construirse a sí mismo como una nación incluyente y libre de dependencias externas, tal como la dependencia alimentaria. No es debatible por ejemplo el abandono del Estado a su obligación constitucional de defender la dignidad humana en todas sus dimensiones; de proteger a la persona y la familia en la búsqueda del bien común; así como de garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, así como el desarrollo integral de la persona.

Esta situación choca directamente con los principios de la Socialdemocracia, a los cuales evoca la actual administración, que propugnan por la construcción de un Estado fuerte, progresista, de carácter incluyente, y que en materia del Derecho a la Alimentación tiene la obligación de promover el desarrollo de la agricultura y los mercados incluyentes, el empleo digno tanto en la ciudad como en el campo, la ampliación de la salud y la educación a todos sus habitantes, la regulación de los mercados para evitar los monopolios especialmente alimentarios, la vigilancia de la inocuidad de los alimentos, la atención de casos de inseguridad alimentaria, así como la defensa de los recursos naturales como el agua y los suelos para su aprovechamiento por parte de la población.

Es evidente un mensaje confuso y contradictorio en cuanto al enfoque que asume la administración de Álvaro Colom respecto al qué hacer estatal en este sentido. Actualmente el Estado de Guatemala viola el Derecho a la Alimentación de sus ciudadanos cuando evade su obligación de frenar la amenaza de terceros, que se aprovechan de la situación de desigualdad para el beneficio individual:

Ausencia ante casos de conflictividad agraria.

La disputa por el territorio de la población campesina indígena, por parte de empresas agroexportadoras que se han venido apropiando de las tierras para promover monocultivos, especialmente Caña de Azúcar y Palma Africana, además de narcotraficantes y ganaderos. Situación que ha originado más de 5 mil conflictos agrarios, mientras que la Secretaría de Asuntos Agrarios no logra atender esta situación que ha generado éxodo campesino, hambre y muertes violentas.

Permisividad a la violación al Derecho al Trabajo Digno.

Evasiva de los empleadores para cumplir con sus obligaciones en materia laboral, especialmente a la población rural. Situación que motiva la concentración de la riqueza y consecuentemente la profundización y ampliación de la pobreza, especialmente en el campo, donde los salarios diarios oscilan entre Q25 y Q30 cuando el salario mínimo vigente es de Q56. Ante esto el Ministerio de Trabajo prácticamente no tiene presencia en el medio rural, ni para el caso de las trabajadoras de las casas particulares.

Impasividad ante la Apertura Comercial desleal.

La apertura de las fronteras comerciales en el marco del Tratado de Libre Comercio (DR-CAFTA) ha motivado el debilitamiento de la producción local de granos básicos, en tanto que Estados Unidos mantiene vigente un sistema proteccionista que beneficia a sus pro-



ductores (dumping). Esto ha provocado dos hechos que violan el Derecho a la Alimentación de la población guatemalteca:

- a. **Dependencia alimentaria.** La llegada de alimentos cuyos precios son más baratos que los producidos por los agricultores locales, les ha llevado a la quiebra. Una vez rota la producción nacional, la dependencia del mercado norteamericano posibilita el incremento injustificado de los precios.
- b. **Consolidación de los monopolios alimentarios nacionales.** En tanto que algunas pocas empresas tienen la capacidad de comprar y almacenar la mayor parte de los contingentes de granos básicos, esto les ha permitido beneficiarse como acaparadores provocando el encarecimiento de los precios.

Imposición de la agenda de competitividad en el campo.

La promoción del enfoque empresarial orientado a los procesos agrícolas tiene como efecto la suplantación de las prácticas agrícolas campesinas. Esto implica la mecanización de los procesos productivos que no requieren mano de obra campesina, la fuerte inversión en las cadenas productivas y comerciales, así como el desarrollo de funciones administrativas para manejar las cosechas como mercancía. Procesos inalcanzables e insostenibles para la población campesina empobrecida que no tiene cabida dentro de este enfoque, generándose un proceso de “descampesinización del campo”. Esto además ha implicado la imposición de procesos que benefician a sectores empresariales vinculados al agro:

a. Promoción de los monocultivos.

Recursos públicos son invertidos para promover el desarrollo de algunos cultivos focalizados (maíz híbrido y palma africana) para satisfacer la demanda de empresas que industrializan estos cultivos. Esto ha motivado una fuerte presión por la tierra en los municipios de Cobán, Chisec e Ixcán.

b. Utilización de agroquímicos.

La promoción de la utilización masiva y homogénea de fertilizantes y otros agroquímicos en los procesos productivos, mediante el programa presidencia PRORURAL que además beneficia especialmente a una empresa propiedad de un grupo empresarial afín al actual Gobierno.

La administración Colom apuesta por este enfoque, lo que trae como consecuencia el debilitamiento de la institucionalidad agraria vigente, específicamente el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, que al igual que el año 2009, ve reducido su presupuesto incluso a la mitad de lo asignado durante el último año del anterior gobierno. Si bien se anuncia un proceso de reestructuración del MAGA, en el cual se incluye la implementación del Sistema Nacional de Extensionismo Agrícola, SNEA, cuyo objeto es dar asistencia técnica agrícola a los campesinos, la anunciada incorporación de PRORURAL al MAGA supone la confrontación de enfoques, que vendría a implicar posibles contradicciones que afectarían su desempeño.



Si bien hace cinco años se logró un importante avance en la promoción del Derecho a la Alimentación con la institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, cuyo objeto principal es generar la coordinación de las acciones de las entidades estatales y no estatales, así como su armonización metodológica y de enfoques, y a pesar de algunos tropiezos políticos y especialmente a pesar de la competencia de jerarquías que las acciones asistencialistas del actual gobierno han significado, se ha logrado avanzar en alguna medida, especialmente en el ámbito municipal y departamental, mediante la instalación de las comisiones municipales y departamentales de seguridad alimentaria y nutricional.

Sin embargo estos mínimos avances aún son insuficientes para la construcción del Derecho a la Alimentación en Guatemala, en tanto que solamente es posible su construcción en la medida que se aborden las situaciones que provocan y legitiman la Desigualdad, temática ante la cual el Estado tiene la principal responsabilidad para su superación. Para esto se hace necesario promover acciones que le devuelvan a las poblaciones campesinas los **recursos** para trabajar y generar alimentos e ingresos, y les apoyen para generar las **capacidades** necesarias para desarrollar y dinamizar sus economías. En este sentido es necesario complementar el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con un nuevo sistema que se oriente al fortalecimiento de la agricultura campesina, a motivar procesos sustentables y sostenibles que recuperen las capacidades productivas y generen los alimentos necesarios para no depender de la disponibilidad y variabilidad de los precios internacionales. Es fundamental la instalación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, mediante el cual se reestructure y fortalezca la institucionalidad agraria vigente para que se oriente a superar la pobreza rural.

Es necesario que las familias campesinas accedan a la tierra, al crédito, a la asistencia técnica agroecológica, a insumos agrícolas orgánicos que no desgasten la riqueza y la capacidad productiva de la tierra, así como acceder a recursos hídricos sustentables. Se hace necesario fortalecer los mercados locales y nacional para que el productor y el consumidor se encuentren sin mayores obstáculos garantizando un mejor precio para ambos. Es fundamental desarrollar un sistema integral de abastecimiento de alimentos para incentivar la producción, así como constituir una reserva nacional de alimentos que garantice la estabilidad de los precios.

En este sentido es imperioso que la actual administración haga realidad la concreción de la ley del **Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral**, que le asigne fondos suficientes e inicie cuanto antes a generar los planes de trabajo necesarios para priorizar las actividades, sin correr el riesgo que el próximo gobierno postergue nuevamente esta lucha de las poblaciones campesinas que data ya de nueve años.



Directriz 3

Estrategias

*Victoria Mogollón**
Campaña Guatemala sin hambre

Alienta a los Estados a considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para el derecho a la alimentación como parte de una evaluación detallada de las estructuras legal, normativa e institucional. Exhorta a que se incorpore una perspectiva de derechos humanos en las estrategias existentes, que debieran ser transparentes, influyentes y completas y se formulen en un régimen de participación.

*Licenciada en Nutrición Especialista en Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estudio de Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Social

Introducción

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), con base en la experiencia de los gobiernos, ha planteado la necesidad de promover e institucionalizar las funciones básicas de planificación prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación estratégica. Dado que por lo regular, las tareas de identificación, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución¹.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, “la caridad no es suficiente²”. Al formular políticas, programas y planes su objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos, identificar a los titulares de derechos, de deberes y de obligaciones y basarse en los principios y las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos.

Por lo tanto, para hablar de la existencia actual de un “Plan Estratégico” para la realización del derecho a la alimentación este debería fundamentalmente estar basado en los principios de Derechos Humanos y las obligaciones básicas de los Estados de Respetar, Proteger y Realizarlo.

Los esfuerzos nacionales se han centrado en la búsqueda de la operacionalización de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley SINASAN Decreto 32-2005), pero no han logrado hasta la fecha articular los niveles operativo, programático y estratégico, ni las etapas que como se presentaba arriba deben abarcar una lógica temporal coherente a las funciones básicas de la planificación, como al carácter estructural del problema que se espera “resolver”; en este caso el hambre en la población Guatemalteca.

A pesar de toda la estructura existente, con un andamiaje político y técnico vinculado directamente a la problemática alimentaria, todavía no se desarrollan los marcos de planeamiento estratégico - como reflexionaba Medina arriba - y que aunque en este momento

1 Medina, Javier. Manual de Prospectivas y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) / CEPAL. 2006. Chile. Pág. 62-68.

2 Naciones Unidas. 2002. Derechos Humanos: Diecisiete Preguntas Frecuentes Acerca De Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas. Folleto Informativo No. 27. Suiza. 2002. Pág. 15



se estén llevando a cabo acciones orientadas a ello, aún no se institucionalizan como para asegurar que no se verán truncados o estancados con el cambio de representantes o de otras autoridades a nivel del Ejecutivo.

Esto mismo no permite que actualmente pueda hablarse de la existencia de un plan estratégico nacional para la realización del derecho a la alimentación, y sumándolo a que para ser considerado como tal, el derecho humano a la alimentación adecuada debiera ser reconocido como tal y por lo tanto el Estado, representado por las autoridades gubernamentales en turno, asumieran los compromisos para hacerlo efectivo.

1. La planificación estratégica

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), con base en la experiencia de los gobiernos, ha planteado la necesidad de promover e institucionalizar las funciones básicas de planificación prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación estratégica. Dado que por lo regular, las tareas de identificación, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución³.

Al no estar claros o explícitos los objetivos estratégicos o grandes metas, la asignación de los recursos se determina de manera caprichosa y se encaminan hacia múltiples direcciones que no siempre pueden estar en sintonía con las prioridades o necesidades básicas.

Dentro del marco del planeamiento estratégico, subsiste una relación de coordinación técnico – funcional que es de vital importancia para que las políticas y los programas cumplan con las metas para lo cual fueron diseñadas. En esta relación, existen tres niveles básicos que deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente e integral de acciones y de esfuerzos (ver diagrama No. 1)⁴.

En primer lugar, está el nivel estratégico asociado al nivel de alta dirección donde se determina la imagen país, se detalla la visión, se identifican las grandes prioridades de largo plazo del plan o estrategia de orden macro, se identifican los objetivos, se marca el rumbo y la velocidad hacia dónde y cómo se quiere llegar, se precisan los instrumentos para lograr los objetivos y se pormenorizan los recursos con se cuenta para alcanzar las metas.

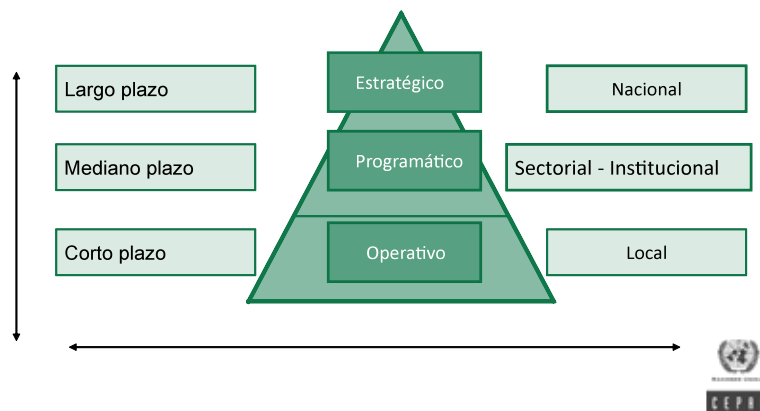
En segundo lugar, está el nivel programático donde el rol de las instituciones es fundamental para que las políticas de carácter multisectorial, multidimensional y transversal estén en sintonía con los lineamientos estratégicos del nivel central y puedan canalizar las grandes decisiones hacia los estamentos o gobiernos subnacionales.

3 Medina, Javier. Manual de Prospectivas y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) / CEPAL. 2006. Chile. Pág. 62-68.

4 IBIDEM



Diagrama No.1



Fuente: Medina, Javier. Presentación: Curso Planificación y Gestión Estratégica de las Políticas Públicas Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Santa Cruz de La Sierra (Bolivia). Mayo 4 al 15 de 2009.

El nivel operativo de orden micro o local donde surgen y se ejecutan los proyectos dentro de una dimensión de corto plazo y donde el alcalde y el gerente de proyectos tienen un protagonismo fundamental. Siendo este el escenario donde la cercanía entre la ciudadanía y los problemas es mayor y también, el nivel donde la planificación operativa debería materializar la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos escasos dentro de una gestión participativa.

Estas funciones o tareas, independientemente de la institucionalidad que prevalezca, permitirían definir una visión de futuro compartida, facilitarían la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales, sectoriales o territoriales y apoyarían la gestión por resultados para conocer los impactos y el cumplimiento de las políticas y los programas y respaldarían una mayor participación, tanto pública como privada, en el quehacer nacional, de manera descentralizada y efectiva.⁵

2. El enfoque de derechos

El Derecho a la Alimentación Adecuada “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, 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”⁶.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, “la caridad no es suficiente”⁷. Al formular políticas, programas y planes su objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos, identificar a los titulares de derechos, de deberes y de obligaciones y basarse en los principios y las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos.

5 IBIDEM

6 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Mayo de 1999. Pág. 1. Párrafo 6.

7 Naciones Unidas. 2002. Derechos Humanos: Diecisiete Preguntas Frecuentes Acerca De Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas. Folleto Informativo No. 27. Suiza. 2002. Pág. 15



Por lo tanto, para hablar de la existencia actual de un “Plan Estratégico” para la realización del derecho a la alimentación este debería fundamentalmente estar basado en:

1. Los principios de Derechos Humanos:

- a. Universalidad
- b. Indivisibilidad
- c. Interdependencia
- d. Igualdad y No Discriminación
- e. Participación e Inclusión
- f. Responsabilidad y Estado de Derecho

2. Las obligaciones básicas de los Estados⁸:

- a. Respetar
- b. Proteger
- c. Realizar

8 **Respetar:** No adoptar medidas que impidan o dificulten el acceso a la alimentación adecuada y su disponibilidad, incluyendo medidas que impliquen discriminación.

Proteger: Adoptar medidas para que empresas o personas particulares no priven u obstaculicen el acceso a la alimentación adecuada a otras personas.

Realizar: Facilitar y promover políticas, programas y mecanismos que garanticen el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación, creando condiciones adecuadas en las cuales las personas puedan disfrutar plenamente de este derecho. Cuando una persona o grupo no está en condiciones, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de hacerlo efectivo directamente (Observación General No. 12, Comité DESC).



3. Las estrategias nacionales contra el hambre

3.1 Antecedentes de los Planes Estratégicos de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN)

Los esfuerzos nacionales se han centrado en la búsqueda de la operacionalización de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley SINASAN Decreto 32-2005), pero no han logrado hasta la fecha articular los niveles operativo, programático y estratégico, ni las etapas que como se presentaba arriba deben abarcar una lógica temporal coherente a las funciones básicas de la planificación, como al carácter estructural del problema que se espera “resolver”; en este caso el hambre en la población Guatemalteca.

La Ley del SINASAN– como su nombre lo indica – se centra en le dimensión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)⁹, asignando corresponsabilidades institucionales a cada entidad del Estado involucrada y atribuyendo niveles de función estratégica en ellos.

En esta estructura legalmente vigente, se atribuye a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) como ente coordinador del SINASAN y responsable de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN y actualización, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de SAN resultante; así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país (Artículos 20 y 22). También se le confiere el establecimiento de los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, la sociedad guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, en los diferentes niveles del país (nacional, departamental, municipal y comunitario) (Artículo 22) (ver cuadro No. 1).

9 “un derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultura, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa (Artículo 1)”





Cuadro No. 1
Niveles de Acción del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

NIVEL	Disponibilidad de Alimentos	Acceso a los Alimentos	Consumo de Alimentos	Utilización Biológica de los Alimentos	Información, Monitoreo y Evaluación de SAN	Descentralización								
Ejecución*	MAGA	MAGA MINECO MINTRAB MICIVI	MSPAS MINECUC MINECO	MSPAS	Entidades representadas o no en el CONASAN, SESAN – CI	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural								
Coordinación y Planificación Técnica	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional SESAN													
Dirección y Decisión Política	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONASAN ¹⁰													
	Vicepresidente de la República	Secret.	MAGA	MINECO	MINTRAB	MICIVI	MINECUC	MINDUC	MSPAS	MARAN	MINFIN	SCSEP	SOSEP	Soc. C i v i l i

* En coordinación con otras entidades del Estado representadas o no en el CONASAN.

Fuente: Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH. Misión Posible: Combatir el Hambre. 2008.

10 MAGA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MINECO: Ministerio de Economía, MINTRAB: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, MICIVI: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, MSPAS: Ministerio de Salud y Asistencia Social, MINECUC: Ministerio de Educación, MARN: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, SCEP: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SOSEP: Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.



Luego de la aprobación de la normativa específica para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) con su respectivo reglamento y la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), al finalizar la administración Berger, solamente se hizo relevante como esfuerzo para su aplicación, la elaboración y presentación al final de dicha administración del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN).

Este plan se elaboró en respuesta al mandato del Decreto 32-2005 (Artículos 20 y 22) para orientar la puesta en práctica de la Política Nacional de SAN, e implementarse durante un plazo medio de diez años (2007-2016). En dicho documento se identifican los programas principales mediante los cuales se desarrollaría su ejecución, como el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PROSAN), Programa Creciendo Bien, y Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC) a modo de columna vertebral del desarrollo programático del PESAN.

A partir de la toma de posesión del presidente Álvaro Colóm, y el nombramiento del Dr. Juan Aguilar como Secretario de la SESAN, se inicio un proceso de revisión del marco jurídico alimentario y del PESAN (2007-2016), que se desapruera por las autoridades encargadas y se retoma la elaboración de este. Con la sustitución de dicho secretario por la Dra. Lily Caravantes, se finaliza el proceso consolidándose un documento llamado PESAN 2009-2012¹¹.

A pesar de toda la estructura existente, en los últimos cinco años han existido cinco funcionarios nombrados como Secretarios de la SESAN, y por lo menos tres “Planes Estratégicos en Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN)”, conocidos oficialmente.

Este tipo de situaciones hace suponer que en Guatemala, a pesar de existir todo este andamiaje político y técnico vinculado directamente a la problemática alimentaria, todavía no se desarrollan los marcos de planeamiento estratégico - como reflexionaba Medina arriba - y que aunque en este momento se estén llevando a cabo acciones orientadas a ello, aún no se institucionalizan como para asegurar que no se verán truncados o estancados con el cambio de representantes o de otras autoridades a nivel del Ejecutivo.

Esto mismo no permite que actualmente pueda hablarse de la existencia de un plan estratégico nacional para la realización del derecho a la alimentación, y sumándolo a que para ser considerado como tal, el derecho humano a la alimentación adecuada debiera ser reconocido como tal y por lo tanto el Estado, representado por las autoridades gubernamentales en turno, asumieran los compromisos para hacerlo efectivo.

A partir de la toma de posesión del presidente Álvaro Colóm, y el nombramiento del Dr. Juan Aguilar como Secretario de la SESAN, se inicio un proceso de revisión del marco jurídico alimentario y del PESAN (2007-2016), que se desapruera por las autoridades encargadas y se retoma la elaboración de este.

11 Actualización de datos de: Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH. Misión Posible: Combatir el Hambre. 2008.



3.2 Las Estrategias Actuales

En el mes de Agosto del año 2009, 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 departamentos¹² y se atribuyó la situación a que estos se encuentran ubicados en el corredor seco.

A partir de ello se inicia todo un movimiento de abordaje de los casos de desnutrición por parte de las entidades gubernamentales, como de gestión y asignación de recursos de la Cooperación Internacional.

Ese contexto predispuso a la opinión pública y la focalización de acciones, en las regiones en donde se identificaran casos, por lo menos los 6 meses posteriores a lo descrito.

Como se ha mencionado en otras ocasiones, dada la reciente ubicación de la desnutrición como una problemática de carácter nacional y el impacto mediático que la condición de la niñez en situación de desnutrición aguda provoca, se ubicó a la desnutrición como una de las prioridades del gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y de los Ministerios y Secretarías relacionados.

El abordaje se centra en la atención de la desnutrición aguda severa y moderada, pero permanecen las acciones permanentes específicas a la desnutrición crónica.

a. Estrategia de Integración y Coordinación Institucional del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional “Guatemala Saludable y Productiva”, Año 2009¹³

La Estrategia Guatemala Saludable y Productiva fue creada por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, estableciendo la finalidad de “disminuir la desnutrición en el país”. Fue planteada como una estrategia operativa que busca el encadenamiento y simultaneidad de acciones de instituciones de Gobierno y programas presidenciales a través de:

Grupos Transversales: - Cambio Climático - Macroeconómico - Cultural Ideológico Grupos de Trabajo: - Sistemas de Información - Asistencia Alimentaria - Atención a la Desnutrición - Agua Segura Rural - Productividad - Comunicación para el Desarrollo

Según el informe presentado en el mes de marzo del 2010, la inversión con fondos de Cooperación Internacional ascendían a Q25,687,925,88.

b. El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN 2009-2012), Año 2009¹⁴

Es presentado por la SESAN en una herramienta consensuada inter-institucionalmente que propone orientar el abordaje de las intervenciones de forma integral y sostenible, a fin de reducir el riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional y la desnutrición crónica. El hori-

12 Jalapa, Jutiapa, Zacapa, Chiquimula, El Progreso, Baja Verapaz, Santa Rosa.

13 www.Sesan.gob.gt

14 www.Sesan.gob.gt



zonte programático de cuatro años del PESAN vincula la situación financiera de los sectores involucrados, con la certeza de su sostenibilidad y propone un monitoreo programático y de ejecución financiera, que será la base para los ajustes anuales del mismo.

Este proyectaba una inversión total con fondos de las instituciones del Estado correspondientes de Q9,807.55 y un ingreso por fuentes de Cooperación Internacional de Q1,217.00

c. Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC), Año 2008

La “Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica ENRDC” equivale hasta el momento a los objetivos y actividades del Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica, iniciado en el año 2006 con temporalidad hasta el 2016 a través de la SESAN y ejecutado por Extensión de Cobertura del MSPAS. Como apoyo a ésta estrategia, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), firmaron un convenio de “Programa Conjunto de Apoyo a la ENRDC”. Este se enlaza con las Agencias de Naciones Unidas como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU).

En el año 2010, la SESAN describe la ENRDC operativamente de la misma forma, pero se declara apoyada en las intervenciones coordinadas por el Consejo de Cohesión Social, entre las que destacan los Programas Mi Familia Progresa, Mi Familia Aprende, Escuelas Abiertas y Bolsa Solidaria¹⁵.

Las principales acciones desarrollada en el año 2010 se centran en la estructura de la Estrategia de “Guatemala Saludable y Productiva”, mientras que el planteamiento estratégico del PESAN y de la ENRDC. Como se presenta en la cuadro No. 2, en la SESAN, MAGA, MSPAS, MINEDUC e INFOM tienen responsabilidad ejecutora en los tres planteamientos.

Como se describirá más adelante, la Estrategia “Guatemala Saludable y Productiva” (ver directriz 5) representa una implantación de estructuras paralelas a las creadas por la Ley del SINASAN, y parte de la discusión en “Mesas Temáticas” que hasta el momento no presentan resultados concretos de las reuniones. Desde la perspectiva estratégica, la creación de esta “sombrija operativa” para iniciar reflexiones y el ordenamiento y simultaneidad de acciones que plantean, más que alcanzar esto significa un desgaste para las instituciones participantes que ya tienen asignado por ley, además de debilitar los procesos a largo plazo que han buscado la operacionalización de la ley del SINASAN dentro del espacio pertinente y adecuado para de discusiones y toma de decisiones con el respaldo legal que las responsabilidades institucionales asignadas a cada institución, según componente de la SAN que le corresponde por su naturaleza.

Las autoridades del Estado cuyas funciones deben dirigirse a la protección, respeto y realización del derecho a la alimentación, actualmente solamente llegan al nivel técnico – coyuntural en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Aunque sí ubican en la justificación de

15 www.sesan.gob.gt



acciones la atención a menores y a mujeres, pero no logran trascender a la integración de elementos de la misma en su trabajo o por el contrario piensan que sólo es algo escrito en el papel pero que no es necesariamente una parte de sus funciones.

En lo objetivo, esta nueva estrategia se perfila como las demás iniciadas en forma unilateral, que aunque “inviten” a participar a todos los sectores relacionados, siguen generándose desde la visión cortoplacista de una administración gubernamental. Basados en la experiencia - no solamente en materia alimentaria - es ampliamente conocido que cuando se insertan estas “fórmulas” de respuesta coyuntural a problemas de carácter estructural, la temporalidad de los “partidos” en el poder, es la temporalidad de los planes y de la misma forma de los posibles resultados a obtener de ellos, que en su mayoría no logran trascender de la fase de diseño y de discusión.



Cuadro No. 2
Actores gubernamentales con corresponsabilidades
en las principales Estrategias impulsadas por SESAN

Corresponsabilidades Asignadas	Guatemala Saludable y Productiva 2009	PESAN 2009-2012 2009	ENRDC 2008
Vicepresidente de la República			
SESAN	X	X	X
MAGA	X	X	X
MINECO		X	
MSPAS	X	X	X
MINEDUC	X	X	X
MICIVI			
MARN			
MINTRAB	X	X	
MINFIN			
Cultura y Deportes			
Energía y Minas			
FONAPAZ		X	
PRORURAL		X	
SCEP			
SEGEPLAN			X
SOSEP	X	X	X
SEPREM			
Sector Empresarial			
SBS			
INCOPAS	X	X	
CONJUVE			
CODISRA			
Movimiento Cooperativo Nacional			
INFOM	X	X	X
INAB	X		
INSIVUMEH	X		
Programas Presidenciales del Consejo de Cohesión Social	X		

Fuente: Elaboración Propia con Datos de SESAN.





Por otro lado, dentro de la estructura del CONASAN, se contempla en forma ordenada la participación del Sector Social – que aún tiene vacíos que superar en la elección de sus representantes – es uno de los esfuerzos más coordinados y representativos en materia alimentaria y nutricional, llevado a cabo hasta la fecha.

En este mismo espacio se establece por ley la creación y fortalecimiento de las Comisiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional COSAN con una estructura lógica acorde a la Ley de Consejos de Desarrollo. Por lo tanto plantea que desde el nivel comunitario, municipal, departamental y nacional, los abordajes vengán canalizados hacia el “nivel central” que será quien se encargue de hacer la labor de incidencia directa con base a las necesidades planteadas y plasmadas desde lo local. Un flujo completamente armónico y coherente con la visión estratégica que se describe como fundamental al inicio de este capítulo.

Dentro de las tres estrategias, si se prevé las medidas especialmente dirigidas a mejorar la situación de los más pobres y desprotegidos (niños, ancianos, mujeres, pueblos indígenas). Pero no dejan de estar en el enfoque del “beneficiario” o “participante”, sin empezar a ejercer la titularidad de derecho. Inicialmente porque la temporalidad e los planes, programas y proyectos, no consideran acciones que tengan visiones o resultados a largo plazo, o en los casos que si lo tienen, carecen de recursos para una operación que permita la adhesión de competencias sostenibles ya existentes en las comunidades o la generación de estas sin la estructura jerárquica.

Al no lograr consolidarse en lo institucional ni en lo social, se vuelve imposible el establecimiento de estrategias claras, previstas de recursos y capacidad institucional, orientados a atender situaciones súbitas de emergencia alimentaria, causadas por desastres naturales, conflictos armados, desplazamiento forzoso, llegada masiva de refugiados, etc.

Al no existir una estrategia orientada amplia e integralmente a la realización del derecho a la alimentación adecuada, se esperaría que las instituciones del Estado que participan en las diferentes estrategias en SAN, conozcan las funciones y las responsabilidades que les corresponden. Pero el hecho que las mismas entidades e incluso actores participen en las estructuras paralelas implementadas, hace considerar la posibilidad de que desconozcan el origen, las causas, las estructuras actualmente disponibles y las demandas hechas por el sector social durante años.

Al funcionar con base a la estructura jerárquica y patriarcal, las y los ciudadanos no dejan de ser más que simples observadores del escenario “técnico-político” que se desarrolla en los medios de comunicación televisados y escritos. Estando carentes de posibilidades para participar en la implementación de las estrategias y mucho menos en la toma de decisiones.

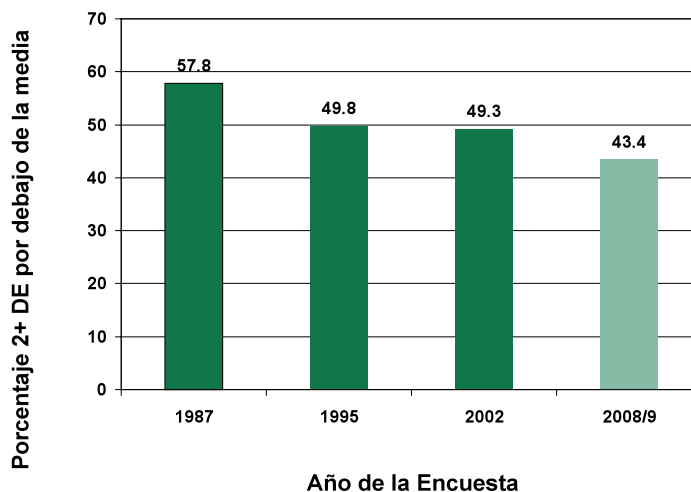
Aunque se creó la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008), aún no se ha implementado a los niveles en que puedan conocerse claramente las formas (en lo local) como una persona puede inscribirse en programas especiales, y los canales para quejarse por la implementación deficiente o para proponer cambios, no llegan a ser eficaces para dar respuesta a las demandas.



De las tres estrategias la única que ha planteado puntos de referencia claros es la ENRDC, en donde espera una reducción de la desnutrición crónica infantil en 24% para el 2016, cuando según los últimos datos oficiales disponibles a este respecto, la reducción solamente ha alcanzado un nivel promedio de 1% anual (Ver Gráfica No. 1) de Tendencias de la Desnutrición Crónica).

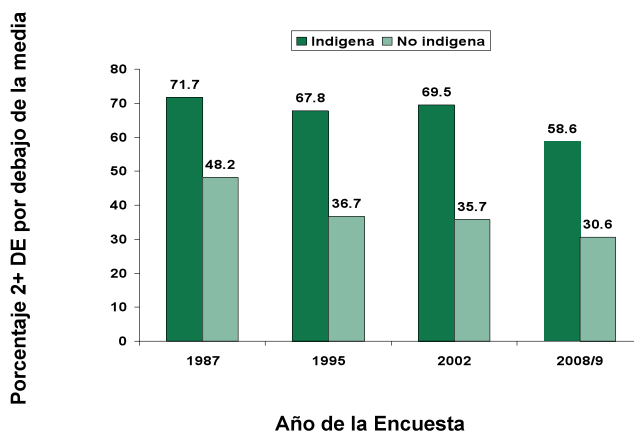
Gráfica No.1

**Tendencias en la Desnutrición Crónica (Talla para la edad): NCHS
Niños(as) 3-59 meses de edad**



Fuente: Paul Stupp, Ph.D.Division of Reproductive Health Centers for Disease Control and Prevention Atlanta, Georgia. Presentación Preliminar, ENSMI, 2008/2009: Tendencias de las ENSMI's: 1987-2008/09.

Gráfica No. 2



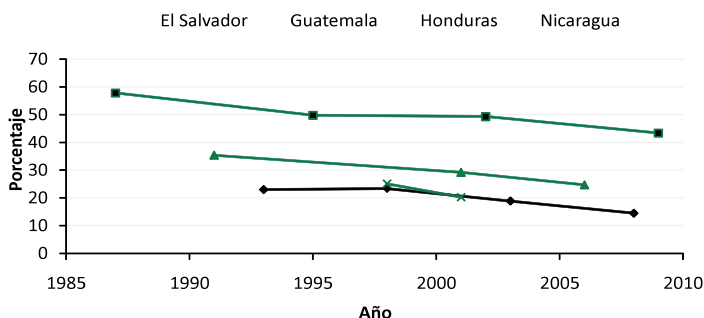
Fuente: Paul Stupp, Ph.D.Division of Reproductive Health Centers for Disease Control and Prevention Atlanta, Georgia. Presentación Preliminar, ENSMI, 2008/2009: Tendencias de las ENSMI's: 1987-2008/09.





Gráfica No. 3

**Tendencias en Desnutrición Crónica en Niños,
Países Centroamericanos,
Encuestas Demográficas y de Salud Reproductiva**



Fuente: Paul Stupp, Ph.D. Division of Reproductive Health Centers for Disease Control and Prevention Atlanta, Georgia. Presentación Preliminar, ENSMI, 2008/2009: Tendencias de las ENSMI's: 1987-2008/09.

D. Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)

Con el como primer objetivo de desarrollo del milenio de la ONU a nivel mundial el “erradicar la pobreza extrema y el hambre” como nueva línea de acción se reconoce en Guatemala el compromiso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se da un impulso de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

En el mes de Julio del 2006 fue presentado el II Informe de Avances: Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. En este informe se vincularon las estadísticas más recientes al momento relacionadas al objetivo No. 1 “Erradicar la Pobreza y el Hambre en Guatemala”.¹⁶ No se ha elaborado hasta el momento un documento oficial que le de seguimiento al compromiso, aunque se especula que los resultados esperados para el año 2015 están muy lejanos de ser alcanzados, o en casos más graves, exista una regresión en los avances logrados¹⁷.

En el mes de Septiembre del 2010 el presidente de Guatemala, Álvaro Colóm presenta ante Naciones Unidas el informe de los avances en el cumplimiento de los ODM, que en lo relativo al hambre no ha alcanzado ni la mitad de la reducción esperada.

Entre las justificaciones principales presentadas por el presidente Colóm, se enfatizó en las últimas dos emergencias climáticas “Agatha – Pacaya”, además de las condiciones económicas y políticas nacionales e internacionales.

16 Gobierno de Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2006. II Informe de Avances: Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. Pág. 23-69.

17 Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH. Misión Posible: Combatir el Hambre. 2008.



Ante estas descripciones y la “reubicación” de Guatemala en la opinión pública internacional, como el país de Latinoamérica con mayor número de población desnutrida crónica, los funcionarios de naciones unidas dan prioridad a este país, en toda la región, para continuar con los esfuerzos para la reducción de las cifras que alimentan este indicador, pero con el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) como institución referente para los procesos de formación y capacitación de recursos humanos en nutrición y alimentación en situaciones de emergencia¹⁸.

Esta decisión internacional hace suponer que la prioridad marcará en adelante las acciones a corto y mediano plazo en lo relacionado a SAN, que de no integrarse en un nivel estratégico, y con enfoque de derechos humanos, ubicará al o la próxima autoridad presidencial del país, presentando un nivel de avance nulo en los ODM especialmente lo relacionado a la alimentación y nutrición.

18 www.incap.org





Directriz 5

Instituciones

Marcos González Morales*
CIIDH

Los Estados deberían velar por que las instituciones pertinentes posibiliten la participación plena y transparente del sector privado y de la sociedad civil, en particular de los representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria. Asimismo formular, reforzar, aplicar y mantener normas y políticas eficaces de lucha contra la corrupción, en especial en el sector de la alimentación y en la gestión de la ayuda alimentaria de emergencia.

* Agrónomo. Investigador. Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos –CIIDH-. Área de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Representante titular en INCOPAS Y CONASAN por Pueblos Indígenas.

Introducción

La siguiente directriz comprende la revisión de las diversas instituciones que intervienen en la aplicación eficiente del Derecho a la Alimentación, siendo Guatemala un país comprometido con el alcance de las metas del milenio y por tanto garante del mismo durante muchos años ha establecido varios mecanismos o estructuras que contribuyan para el logro de la reducción del hambre¹⁹ en Guatemala. Por lo que el siguiente capítulo trata de reconstruir ese proceso y concluir en la descripción de la estructura política, técnica y operativa del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN- desde su marco legal, los mecanismos de planificación estratégica y operativa.

De la misma manera se hace una revisión de la planificación presupuestaria de las diferentes instituciones que conforman el SINASAN y otras instituciones gubernamentales que en sus planes institucionales reflejaron acciones a favor de la seguridad alimentaria y nutricional.

Este capítulo ha sido producto del análisis de la Política, Ley 32-2005, reglamento, plan estratégico 2008-2012, propuesta de plan operativo 2011 de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para lo cual nos limitamos al análisis propiamente de los órganos y de las estructuras operativas en la aplicación del derecho a la alimentación. Constituye en una herramienta de monitoreo para exigibilidad e ir creando jurisprudencia y antecedentes de los compromisos de actores sociales con propuesta y acciones acordes a las coyunturas y realidades locales principalmente.

Guatemala es uno de los pocos países a nivel mundial que ha establecido políticas y leyes en respuesta a la inseguridad alimentaria y nutricional -INSAN- generándose para ello varias iniciativas que constantemente se fueron postergando. Dichas iniciativas datan desde el año 1974, donde la Secretaria de planificación y programación de la presidencia –SEGEPLAN- elaboro “Los lineamientos para una Política Nacional de Nutrición”, y en 1976 la misma institución en coordinación con un grupo de representantes de diversos sectores elaboran el Plan Nacional de Alimentación y nutrición. La misma SEGEPLAN, en 1990,

19 Necesidad biológica de ingerir alimentos.



integra un grupo focal para la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional quienes propusieron el “Plan de acción de alimentación y nutrición 1993-1996.

En 1996, se realiza el Seminario Taller “El Gobierno y la sociedad civil el análisis de la SAN, dando como resultado la agenda de trabajo de la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN- Dicha comisión ese mismo año plantea una Política de Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” y el “Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000. Fue para 1997 que el gobierno de turno aprueba esta política. Cada Ministerio elaboró sus propias metas dentro del “Plan de acción de la Política SAN”.

En el año 2000 se reinician acciones en esta materia formulándose la Política Nacional de SAN bajo la conducción del Gabinete Social de la Presidencia. En 2001 se aprobó en una segunda lectura la propuesta de Ley de SAN, la cual busca la instalación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como ente rector y responsable de coordinación esta iniciativa de ley es modificada sustancialmente y no se aprueba.

En el 2002 se emite el Acuerdo Gubernativo 55-2002 a través del cual se crea el Consejo Nacional de seguridad alimentaria y Nutricional –CONSAN-, dependencia directa de la presidencia quien será la responsable de impulsar políticas para combatir la INSAN en Guatemala, mas sin embargo en ese mismo año se disuelve el CONSAN y se crea el Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional adscrito al Ministerio de Agricultura, ganadería y alimentación. (Acuerdo Gubernativo 90-2003).

Es importante resaltar que mediante este proceso diversas organizaciones de movimientos sociales impulsaron propuestas, entre ellas resalta la Declaración de Atitlán (2002) en donde los pueblos indígenas de América fijan su postura política ante la situación alimentaria, proponiendo para ello el impulso de modelos de producción sostenible y el respeto a las soberanías alimentarias de los pueblos originarios, definiendo para ello que la Soberanía Alimentaria: ***Es el derecho de los Pueblos de definir sus propias políticas y estrategias para la producción, distribución y consumo sustentable de alimentos, respetando sus propias culturas y sus propios sistemas de manejo de recursos naturales y áreas rurales. La Soberanía Alimentaria se considera como una precondition de la Seguridad Alimentaria.***²⁰

A pesar de estas iniciativas el problema del hambre en Guatemala y el mundo se convierte en un fenómeno creciente y es en el año 2002, cuando se coloca el tema en el foco de la opinión pública el brote o “aparición” de hambrunas en áreas del oriente del país (Jocotán y Camotán), esta coyuntura da paso a que la perseverancia de múltiples sectores principalmente campesinos e indígenas hacen nuevamente una llamado a las autoridades en turno para que se promueva un sistema operativo de seguridad alimentaria y nutricional para Guatemala llevando a diferentes niveles abriéndose el dialogo y se instala la Mesa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, donde diversos sectores de sociedad civil y gobierno replantean y proponen la creación del **SINASAN**²¹.

20 “Declaración de Atitlán”. Primera Consulta Mundial de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria, Atitlán, Sololá Guatemala, 2002.

21 Sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional.



Fue entonces que para el 2005 cuando se promulga mediante el Decreto 32-2005 el Congreso de la República publica la ley de seguridad alimentaria y nutricional que establece un marco legal y estructural para la operativización del SINASAN, sistema que se establece con una visión de Estado resaltando la creación nuevamente de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONASAN- como ente rector del SINASAN; la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN- como ente coordinador articulador y planificador interministerial, e intersectorial; la Instancia Nacional de Consulta y Participación Social –INCOPAS- para brindar aportes técnicos, asesorías e instrumentará acciones a favor de la SAN, como también será el ente articulador de propuesta desde los diversos sectores de sociedad civil ahí representados; el Grupo de Instituciones de Apoyo –GIA-, quienes brindaran soporte técnico financiero cuando la SESAN lo requiera.

Realizado este recorrido histórico de las diversas intenciones políticas es visible notar que todas las iniciativas anteriores únicamente han establecido un marco general de intervención nacional, sin embargo los mecanismos de operativización municipal y local han sido nulos haciendo necesario restablecer estos mecanismos dentro de los marcos legales nacionales e internacionales que se han ido estableciendo. Además estas estructuras o mecanismos han sido pocos fortalecidos limitando su impacto a propuestas y acciones operativas de carácter paliativo en la reducción de la INSAN que las comunidades atraviesan, producto de la falta de voluntades políticas de los operadores públicos la desviación de acciones consensuadas desde las comunidades por obras de infraestructura, impulso de programas asistencialistas, la readecuación o desviación de presupuestos a programas paralelos no vinculantes y mediatización de procesos.

1. Estructuración de instituciones estatales con competencia para la implementación eficiente del derecho a la alimentación (Según marco legal e institucional del SINASAN)

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL –DECRETO NUMERO 32-2005

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES.

Art. 1. Ley de Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Concepto La seguridad alimentaria *“Es el Derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanente, 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”*

CAPITULO II. DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.

Art. 6. Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN- Se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN- inte-





grado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, contando con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

Art. 8. Estructura del SINASAN. El SINASAN, estará conformado por tres niveles de acción.

- a. Nivel de dirección y decisión política, constituido por el Consejo Nacional de SAN.
- b. Nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República.
- c. Nivel de ejecución, conformado por las instituciones o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en SAN en todos los niveles.

Art 9. Órganos. El sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional está integrado por los siguientes órganos.

- a. El consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como ente rector;
- b. La secretaria de Seguridad alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República;
- c. Instancia de consulta y participación social,
- d. Grupo de instituciones de apoyo.

Art. 10. Responsabilidades de delegados. Los delegados de cada institución u organización que integren el sistema, deberán contar con la delegación de autoridad institucional para asumir compromisos ante el SINASAN. Cada integrante del SINASAN, será responsable del cumplimiento de las directrices y acuerdos emanados del CONASAN, en la institución u organización que representa.

CAPITULO III.

DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL –CONASAN–

Art. 13. Estructura. El CONASAN, está integrado por los siguientes representantes.

- a. El Vicepresidente de la República, quien lo preside
- b. El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien actuará como Secretario del Consejo
- 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.

Podrán también participar en el CONASAN:

- a. El presidente de la Asociación de Municipalidades -ANAM-



- b. El presidente de la Comisión de Seguridad alimentaria y Nutricional del congreso de la República.

En estos momentos coyunturales de crisis alimentarias (hambrunas, efectos de fenómenos naturales) participan en el CONSAN:

- a. La Procuraduría de Derechos Humanos –PDH-. (grupo de trabajo del Derecho a la alimentación conformado por efectos coyunturales)
- b. Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres –CONRED-

CAPITULO IV.

DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Art. 19. Creación. Se crea la secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República –SESAN-.

Art. 21. Estructura. La SESAN para el desarrollo de sus áreas de trabajo, podrá desarrollar la estructura administrativa y operativa que le demanden esas funciones.

Dicha estructura deberá contemplarse en el reglamento de la presente Ley, quedando integrada en su fase inicial así:

- a. El secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- b. El personal técnico y equipo que le permita dar cumplimiento a sus áreas de trabajo;
- c. Técnicos superiores de las instituciones del Estado representadas en el CONASAN, quienes serán puntos de enlace;
- d. Técnicos de la instancia de consulta y participación social y del grupo de instituciones de apoyo, cuando les sea requerido por SESAN.

CAPITULO VI.

DE LA INSTANCIA DE CONSULTA Y PARTICIPACION SOCIAL.

Art. 25. Creación. Como parte de SINASAN se crea la Instancia de Consulta y Participación Social, la que brindara aportes técnicos, identificara e instrumentara acciones con temas relacionados con la SAN cuando le sea requerido por la SESAN.

REGLAMENTO DE LA LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 75-2006

CAPITULO IV.

DE LA INSTANCIA DE CONSULTA Y PARTICIPACION SOCIAL –INCOPAS-

Art. 31* Integración. La INCOPAS se integrara con un representante titular y un suplente, electos por cada uno de los sectores vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional, siguientes:



1. Pueblos Indígenas;
2. Campesinos;
3. Empresarial;
4. Iglesia católica;
5. Iglesias evangélicas;
6. Universidades y organismos de investigación social;
7. Sindical;
8. Organizaciones no Gubernamentales;
9. Organismos de mujeres y
10. Colegios de profesionales.

***Reformado por el artículo 15, del Acuerdo Gubernativo Numero 100-2008 el 13-03-2008.**

**LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
-DECRETO NUMERO 32-2005-**

**CAPITULO VII.
DEL GRUPO DE INSTITUCIONES DE APOYO.**

Art. 27. Instituciones de apoyo. La SESAN contara con un grupo de instituciones de apoyo conformado por instituciones de gobierno no integradas dentro del CONASAN, y de los organismos de la cooperación internacional que puedan brindar soporte técnico, financiero y operativo cuando les sea requerido por la SESAN, para lo cual los titulares superiores de las instituciones formalizaran su apoyo mediante convenios de cooperación o coordinación que se acuerden.

Figura órganos del SINASAN por Nivel y Función.



Fuente: Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación, SESAN, 2010.



2. La integración del SINASAN por nivel de la estructura

Es importante visualizar en esta grafica que la MESAN ha sido incorporada por SESAN al SINASAN, pero según marco legal e institucional no es una instancia o estructura establecida en la legislación, considerando que esta estructura fue construida con carácter coyuntural y fines muy específicos e intereses propios de algunos órganos del SINASAN, sin embargo ésta estructura duplica esfuerzos de órganos del SINASAN, considerando que esta iniciativa debió ser creada o fortalecida en marco del GIA órgano que no ha sido operativo o constituido después de estos 5 años de vigencia de la Ley.

Como justifica la SESAN la creación e incorporación de la MESAN al SINASAN

MESAN: Con el fundamento legal, en el artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de SAN, en los incisos m) y n) se crea la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MESAN), la cual es el mecanismo en que analiza, recomienda y solicita a la CONASAN y autoridades la ejecución de planes, programas y proyectos en SAN. Gestiona la información de diferentes bases de datos para identificar situación de poblaciones, gestiona recursos con la cooperación internacional, integra diferentes enfoques transversales (Medio Ambiente, Macroeconómico y Cultural e ideológico) en las propuestas. Se apoya la MESAN en grupos de trabajo por temáticas con representación de personal técnico de las diferentes instituciones, agencias de cooperación, organizaciones sociales y académicas. Estos grupos de trabajo se vinculan con la detección de riesgo a INSAN y casos de desnutrición, asistencia alimentaria, recuperación de la desnutrición, agua y saneamiento, producción y productividad, y comunicación para el desarrollo²².

Cuadro No.1

Resumen de estructura y operativización del SINASAN.

Órgano	Función	Nivel de acción
CONASAN	Ente rector del SINASAN, tiene la responsabilidad de impulsar las acciones que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país.	Dirección y Decisión Política:
SESAN	Ente coordinador del SINASAN, y tendrá responsabilidad de la coordinación operativa interministerial del plan de estratégico de SAN. Articulación de programas y proyectos de las distintas nacionales e internacionales vinculados con la SAN del país.	Coordinación, Planificación Técnica y Consulta:
INCOPAS	Participa en la CONASAN, es el mecanismo de coordinación de la sociedad civil organizada para canalizar propuestas en el tema de la SAN. Su papel de coordinación con la SESAN es referido a la comunicación con las autoridades para impulsar acciones de intervención con participación de la sociedad.	Coordinación, asesoría, participación política.
GIA	Brindar soporte técnico, financiero y operativo cuando les sea requerido por la SESAN.	Técnico, financiero

Fuente: Elaboración propia con información de Ley SINASAN

22 Justificación y fundamento de la creación operativización según planes de emergencia de la SESAN.





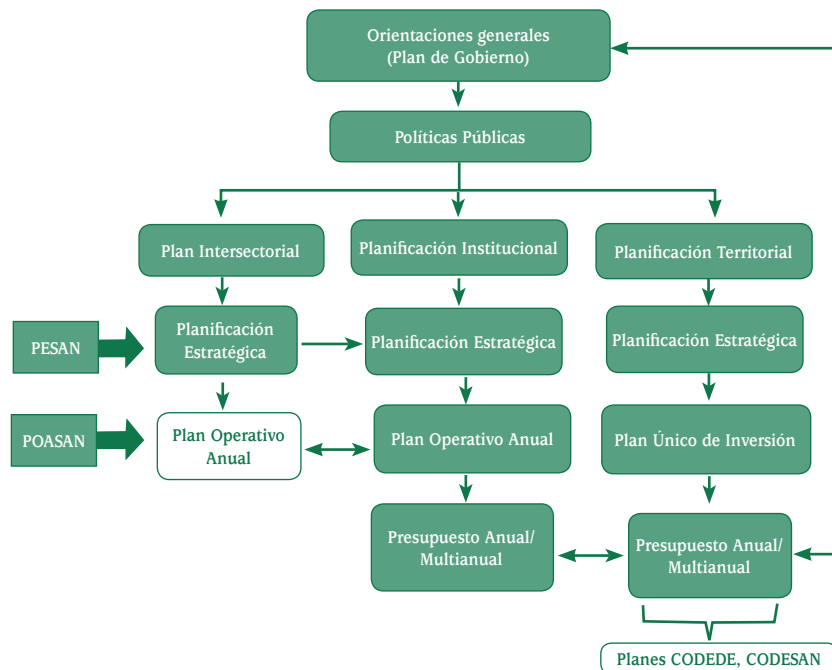
Cuadro No. 2
Según pilar y sus corresponsables para su ejecución

Pilar de SAN	Entes corresponsables
Disponibilidad de Alimentos	MAGA
Acceso de alimentos	MAGA Ministerio de economía Ministerio de trabajo y previsión social Ministerio de comunicación, infraestructura y vivienda.
Consumo de alimentos	Ministerio de salud pública Ministerio de educación Ministerio de economía
Utilización biológica de los alimentos	Ministerio de Salud pública

Fuente: Elaboración propia con información de Ley SINASAN

3. Mecanismo de Planificación de Acciones para SAN

Para la planificación estratégica y operativa es la SESAN la responsable de articular y coordinar, se encarga de revisar los diversos planes de las instituciones u órganos que conforman el SINASAN, y hacen el esfuerzo por caracterizar las partidas de SAN para luego establecer los rubros, obras y proyectos que cada instancia ejecutara a favor de la SAN, la SESAN consolida, devuelve a estas instancias y recomienda diversas acciones. Establece un plan operativo anual procurando que todas las acciones respondan a lo estratégico establecido en el Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional –PESAN-.



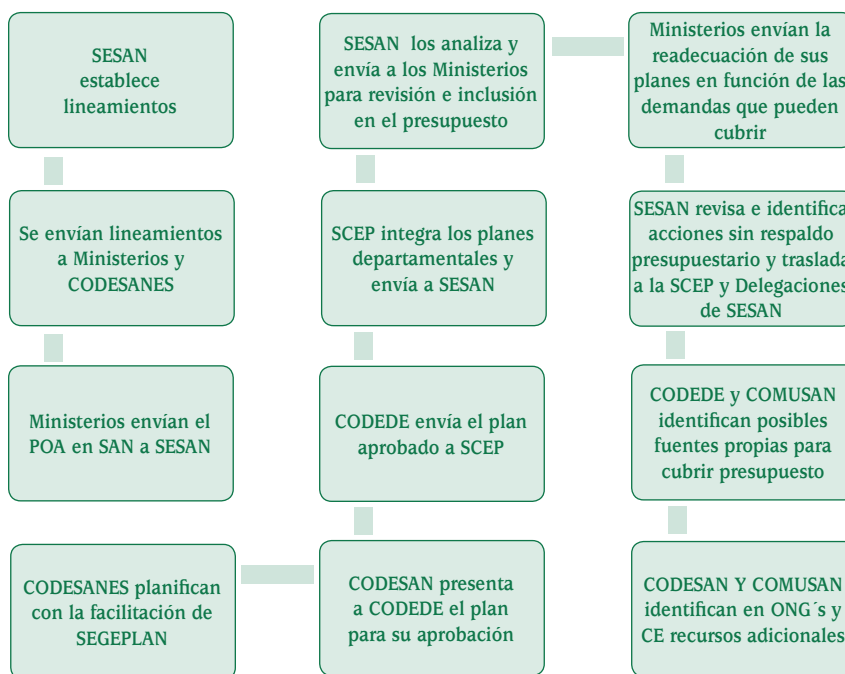
Fuente: Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación. SESAN, 2010.



En términos generales se visualiza que existe una articulación de instituciones para la planificación estratégica y operativa, sin embargo en la práctica las acciones son dispersas y aisladas por lo que se evidencia que las acciones corresponde a un accionar paliativo y no sistemático.

Visualizando la grafica anterior es evidente que la planificación estratégica y operativa responde únicamente a intereses de planes de gobierno y no de Estado siendo la misma una planificación jerárquica que no define mecanismo de consulta y participación social a nivel de las comunidades.

Mecanismo de integración de la Planificación Departamental a la Central.



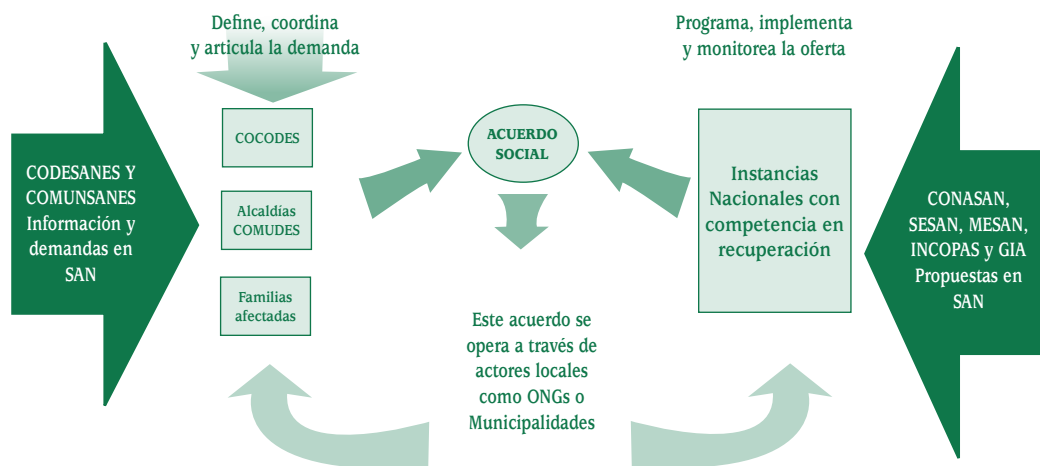
Fuente: Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación, SESAN, 2010.

Las dos graficas anteriores denotan, que la planificación y ejecución son acciones dispersas y aisladas una de otra. Únicamente pasan por las instituciones centralizadas nacionales y departamentales, obviando las acciones planificadas por las comunidades y acciones municipales.





Mecanismos para el establecimiento de acuerdos sociales operativos en acciones de emergencia a favor de la SAN



Fuente: Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación, SESAN, 2010

Planificación presupuestaria del Plan operativo de Seguridad alimentaria y nutricional POASAN 2011.

No.	NOMBRE DE LA INSTITUCION	CANTIDAD ASIGNADA	CANTIDAD PROYECTADA PESAN	DIFERENCIA	
				(+)	(-)
1	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	189.279,072.00	193.650,000.00		4.370,928.00
2	Ministerio de Economía	93.061,942.00	138.740,000.00		45.678,058.00
3	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	501.440,000.00	285.300,000.00	216.140,000.00	
4	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	427.425,731.00	0.00	427.425,731.00	
5	Ministerio de Educación	813.530,535.00	786.980,000.00	26.550,535.00	
6	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	147.665,199.00	68.820,000.00	78.845,199.00	
7	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	302.458,982.00	570.250,000.00		267.791,018.00
8	Fondo Nacional para la Paz	135.745,165.00	57.160,000.00	78.585,165.00	
9	Instituto de Fomento Municipal	350.301,125.00	97.390,000.00	252.911,125.00	
10	PRORURAL	220.602,582.00	315.240,000.00		92.637,418.00
11	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional	111.098,871.00	27.130,000.00	83.968,871.00	
12	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	472,000.00	0.00	472,000.00	
13	Instituto Nacional de Estadística	4.200,000.00	0.00	4.200,000.00	
14	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	32.221,579.00	0.00	32.221,579.00	
15	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República	32.940,931.00	0.00	32.940,931.00	
16	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	11.500,000.00	0.00	0.00	
17	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	0.00	0.00	0.00	
	TOTAL	3.420,852,714.00	2.538,660,000.00	1.234.261,136.00	410.477,422.00

Fuente: Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación, SESAN, 2010.





OBSERVACIONES

1. En el techo presupuestario de la SESAN hay un techo presupuestario de Q72.0 millones cuyos recursos serán distribuidos al inicio del ejercicio fiscal 2011.
2. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República y Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia no cuentan con una cantidad proyectada en el PESAN 2009-2012.
3. El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola tiene programada, la producción de semilla certificada de maíz y frijol para el año 2011; sin embargo, no tiene recursos presupuestarios asignados para el año 2011.

Cuadro No. 4

Planificación Presupuestaria según pilar de SAN.

CONCEPTO	MONTO Q.
Disponibilidad de Alimentos	409.881,654.00
Acceso a los Alimentos	1.079.079,402.00
Consumo de los Alimentos	994.608,665.00
Aprovechamiento Biológico de los alimentos	790.762,543.00
Coordinación institucional e interinstitucional	146.520,450.00
TOTAL	3.420,852,714.00

Directriz 6

Partes interesadas

*Glenda Hernández Foronda**
CIIDH

Reconociendo la responsabilidad primaria de los Estados respecto de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, se alienta a los Estados a aplicar un enfoque basado en la existencia de numerosas partes interesadas a la seguridad alimentaria nacional para identificar las funciones y fomentar la participación de todos los interesados directos, comprendidos la sociedad civil y el sector privado, a fin de aprovechar sus capacidades especializadas con vistas a facilitar el uso eficiente de los recursos.

* Socióloga. Investigadora del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. Área de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

Introducción

Este capítulo está dedicado a identificar los mecanismos y normas que prevén la participación de las partes interesadas en el Derecho a la Alimentación, cómo se integran al proceso de diseño, ejecución y monitoreo de las políticas y estrategias, así como los mecanismo de consulta a las partes interesadas al adoptar decisiones que pueden afectar el derecho a la alimentación, y por último identificar los mecanismos de comunicación escritos y orales que permiten la transmisión de datos o informaciones objetivas sobre el derecho a la alimentación por parte de quienes generan la información a los titulares del derecho y otras partes interesadas.

Partes Interesadas son todos y todas las personas que tienen el interés de que el Derecho a la Alimentación se cumpla, aun hay ausencia de mecanismos para elevar las propuestas y demandas de todas las personas individual o colectiva, la única vía por el momento es por la Sociedad Civil organizada, representada en Instancia de Consulta y Participación Social -INCOPAS- y ésta a través del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SINASAN-.

La atención inmediata a la inseguridad alimentaria y desnutrición crónica no basta con tan solo tener la buena voluntad, se necesita de acciones y compromisos eficaces, que los mecanismos legales establecidos sean respetados y atendidos no burocratizados por las instancias correspondientes.

La respuesta ante la súplica de comunidades que hoy han perdido vidas de niños como lo fue en el caso de la Comunidad Nuevo Amanecer, Municipio El Estor, Izabal. En donde cuatro niños murieron por la negligencia, ineficacia, incapacidad de las autoridades en atender a las solicitudes que la comunidad realizó a las instancias del SINANSAN, desde septiembre 2009, en cuanto a dar la alerta de la situación crítica que vivía en materia alimentaria y salud, cobró la vida de estos niños en el mes de abril 2010. ¿Cuántas vidas se tendrán que sacrificar para que sea prioridad el derecho a la alimentación?





1. Estructura gubernamental

El SINASAN, constituido en 2005, está integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, con apoyo técnico y financiero por la cooperación internacional²³. Uno de los objetivos del SINASAN señalando “es establecer y mantener en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, -PNSAN- un marco institucional estratégico de organizaciones y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- a través de planes”²⁴.

Los órganos que integran el SINASAN:

- a. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN- como ente rector.
- b. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República –SESAN-
- c. Instancia de consulta y participación social –INCOPAS-
- d. Grupo de instituciones de apoyo²⁵.

Cada uno de estos órganos está integrado por distintos sectores e instituciones gubernamentales a las cuales al implementar la ley, las convierte no solo en partes interesadas, sino responsables de en la realización del derecho a la alimentación. A manera de ejemplificación se detalla las partes interesadas en la realización, cumplimiento y exigibilidad del Derecho a la Alimentación.

23 Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto N° 32-2005. Capítulo II. Art. 6

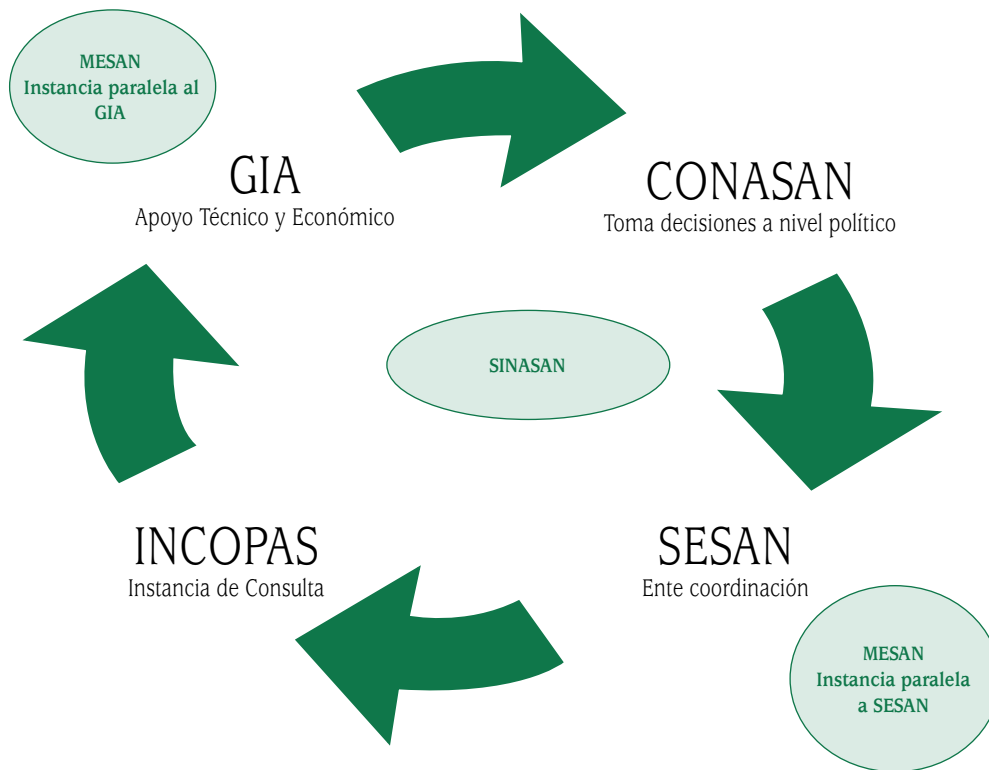
24 *Ibíd.* Artículo 7.

25 Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto N° 32-2005. Capítulo II. Art. 7



Titulares del Derecho a la alimentación (organismos del sistema)	Detalle de las organizaciones, instituciones y organismos internacionales.
SESAN	Secretaría Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONASAN	Vicepresidente de la República, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN-, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Economía, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Trabajo y Previsión social, Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, dos representantes del sector_Empresarial y cinco representantes Sociedad Civil.(Representados en INCOPAS)
MESAN	Lo coordina SESAN Unión Europea, Mercy Corps, SEGEPLAN INCOPAS, MAGA,
INCOPAS	Pueblos Indígenas, Campesinos, Empresarial, Iglesia Católica, Iglesia Evangélica, Universidades y organismos de investigación social, Sindical, Organizaciones no gubernamentales, Organizaciones de Mujeres, Colegios Profesionales.
Comisión Seguridad Alimentaria del Congreso de la República	Integrada por nueve diputados, integrantes de cuatro partidos políticos: 4 del PP(Partido Patriota), 2 de GANA (Gran Alianza Nacional), 2 de LIDER (Libertad Democrática Renovada), 1 URNG (Unidad Revolucionario Nacional Guatemalteca).
GIA Grupo de instituciones de Apoyo (conformada por instituciones de Gobierno no integradas en el CONASAN y Organismos de cooperación Internacional) Búsqueda de asistencia financiera y técnica.	Existe como órgano del SINASAN, pero operativamente no figura, en lugar de este órgano se instala la MESAN
Personas individuales y comunidades en general.	Consejos Municipales de SAN: 175 a nivel nacional de 333.





Toda la estructura del SINASAN se encuentra en interrelación, la MESAN es una parte de la estructura que funciona de manera paralela, trabajando funciones que le competen dentro de la estructura del (GIA) apoyo técnico y financiamiento de cooperación y también a la SESAN con funciones de coordinación. Esta es una instancia creada como parte de una estrategia del Gobierno de Colom para poder vincular e integrar a Cohesión Social. Una de las atribuciones que le compete a la SESAN en el artículo 22, inciso m y n de la Ley SAN, hace mención, la SESAN será la responsable de: “m. Documentar y normar el uso de las donaciones que se reciban en relación a SAN, n. Propiciar en los distintos sectores el enfoque intersectorial e integral de la SAN y la acción coordinada entre las instancias gubernamentales, no gubernamentales y de la cooperación internacional en aspectos de SAN”. Estas facultades le están siendo atribuidas a la MESAN, instancia paralela que no figura en la estructura formal del SINANSAN.

2. Normas de participación de las Partes Interesadas en el Derecho a la Alimentación Mecanismos de difusión y consulta

Existen mecanismos oficiales de difusión de información sobre procesos de decisión los cuales se encuentran establecidos en el reglamento de la Ley SINASAN, en su artículo 3, menciona que para el desempeño de las funciones de la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, identificara y o validara por medio de la autoridades que conforman el SINASAN los problemas coyunturales, entendiéndose a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONASAN-.



Existen mecanismo de consulta que alimentan procesos de diseño de políticas públicas con los conocimientos y opiniones de los diversos sectores, esto se hace a través de la ME-SAN que es una mesa multisectorial, creada por el gobierno de Álvaro Colom, después de decretar un estado de calamidad en el 2009.

Los representantes de sociedad civil ante la INCOPAS no cuentan con una participación activa en el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas, por ser solo es una instancia de consulta, que brinda aportes técnicos, instancia que identifica e instrumenta acciones en temas relacionados con la SAN, cuando le sea requerido por la SESAN. Artículo 25 Ley SINASAN.

La ley FINASAN establece que la SESAN como un ente de coordinación con todos los ministerios, sin embargo su función se limita a planificar y a ver el presupuesto que se asignarán a las actividades relacionadas al derecho a la alimentación.²⁶

Los mecanismos para elevar propuestas de la sociedad civil se establecen por dos vías:

- a. Secretaría Seguridad Alimentaria y Nutricional
- b. Delegados de la sociedad civil en el CONASAN.

No existen mecanismos que motiven a las partes interesadas a la participación en los procesos de diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas y estrategias, además que los 10 sectores que se encuentran aglutinados en la INCOPAS deben consultar a sus asambleas que se deben realizar independientemente del sistema que crea la ley.

El único acercamiento y mecanismo de estimulación, para que la Sociedad civil organizada participe es la publicación que se hace en el Diario Oficial cuando se convoca a elección para la representación de titulares y suplentes de la INCOPAS.

A finales del 2009, se instalaron mesas temáticas como mecanismos de planificación interinstitucional abierta, se incorporan diversas organizaciones, no obstante son procesos simulados para legitiman acciones del Estado en materia del Derecho a la Alimentación, ya que no son vinculantes a los planes y programas ya formulados.

En los procesos de consulta se incluyen a los 10 sectores sociales que conforman la INCOPAS, empresarial (Cámara del Agro), Iglesias, campesinos, Universidades, Pueblos Indígenas, Mujeres, Centros de Investigación, Sindicatos y ONG. Se hace a través de convocatorias oficiales que la SESAN realiza, por medio de difusión masiva. En Asamblea de cada sector se elige a un titular y a un suplente, a excepción del sector empresarial, iglesias y universidades. Artículo 16²⁷.

Un aspecto positivo que se puede identificar en los procesos consulta es que los aportes de la sociedad civil han sido tomados en cuenta y han influido en la política y son parte de un plan de gobierno, claro no reconocido a nivel público. Estos aportes se han ido ajustando a los requerimientos y necesidades de la SESAN.

26 González Marcos. Entrevista miembro INCOPAS. Agosto.2010

27 Acuerdo Gubernativo. N° 75-2006. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Artículo 16. Designación de representantes de la Sociedad Civil.



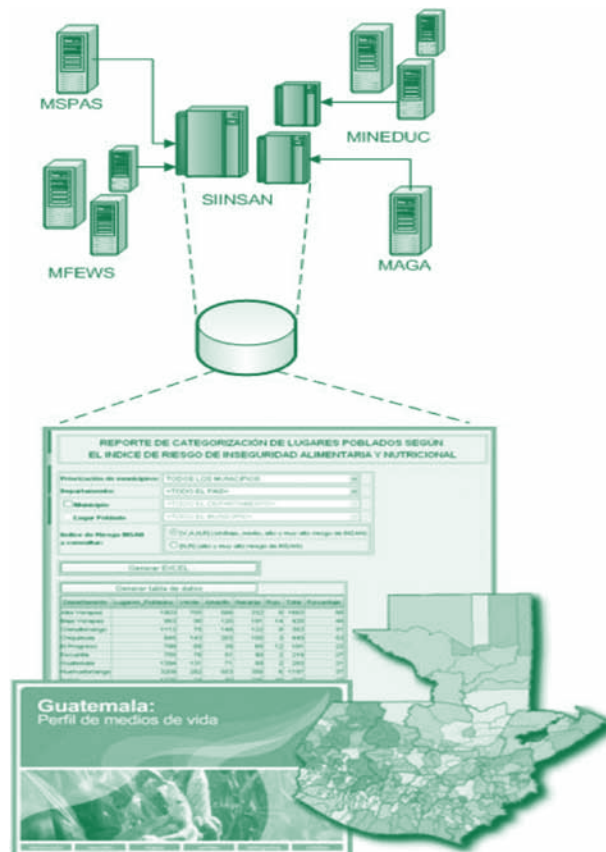


Un elemento importante de mencionar es que el cumplimiento del reglamento SAN ha habido violentado por el CONASAN acción que propicia el debilitamiento de la instancia, ya que a las reuniones del CONASAN no asisten representantes institucionales nombrados para el espacio, acuden asesores u otras personas sin la capacidad para tomar de decisiones, esto retrasa las acciones a tomar según la agenda planteada para cada reunión. Además de ello en dado caso los representantes institucionales nombrados es decir Ministros no pueden acudir a las asambleas a quién se debe asignar es al Viceministro.

3. Sistemas Estatales de Información

Existen canales por la cual se puede solicitar información, amparada en la Ley de acceso a la información pública, la cual “garantiza a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho de solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de autoridades y sujetos obligados (quienes poseen la información)”²⁸.

Los canales de acceso a información incluidos en la ley SINASAN, es el Sistema Nacional de Información, Monitoreo y Alerta de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional –SIINSAN-, este es un sistema que debe facilitar la toma de decisiones en los diferentes ámbitos político-administrativos.

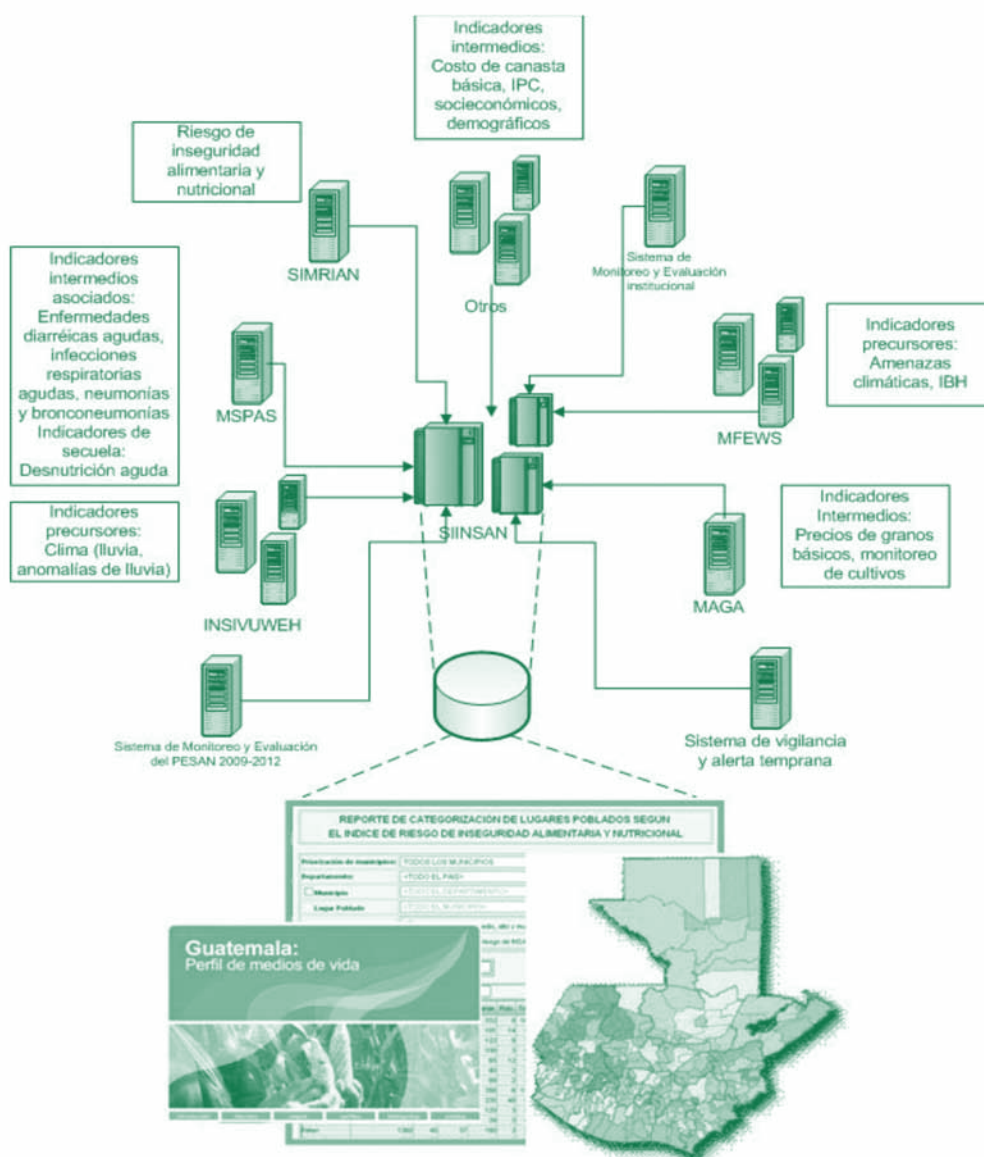


28 Artículo 1. Ley de acceso a información pública.



Actualmente, SESAN ha incorporado variables de varios sistemas de información institucionales. Éstas y otras variables que no han sido incorporadas a la plataforma tecnológica del SIINSAN, son integradas y analizadas periódicamente, con el apoyo de instituciones representantes de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales, para producir informes oportunos de situación (disponibles en la sección “Informes de Alerta Temprana”).

Asimismo, SESAN ha implementado a nivel local el Sistema de Identificación Municipal del Riesgo de Inseguridad Alimentaria y Nutricional, con participación de las autoridades municipales e instituciones de gobierno. El SIMRIAN es un sistema de información basado, fundamentalmente, en la recolección directa de sensores territoriales. La información que se recolecta permite categorizar las comunidades en muy alto, alto, mediano y bajo riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional; los resultados están disponibles en la sección “Riesgo de INSAN”.





El SIGSAN es un Sistema de Información Geográfica (SIG) para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de ella se obtienen información sobre indicadores de determinantes y situación de seguridad alimentaria y nutricional, desplegados en mapas interactivos. En este sitio se encuentra información de los países miembros del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá INCAP.

El registro de los casos de desnutrición a nivel local comunitario está a cargo de los facilitadores comunitarios del servicio de salud (FC); a través de un protocolo para poder hacer un análisis de casos de desnutrición, sin embargo existen críticas en relación a que se convierten en documentos burocráticos y de difícil utilización, por ser su manejo poco ágil para lo esperado en respuesta institucional.

En entrevista a un técnico de Talita Kumi, quienes trabajan un programa de salud y nutrición materno infantil en Chisec, Alta Verapaz, relata que la organización formó parte de capacitaciones de protocolos de desnutrición, estos se realizaron con la finalidad de mejorar los datos materno infantil y que estos datos pueden encontrarse en SIGSAN 18, distrito salud (Nº 16-13 extensión de cobertura); aunque hacen la salvedad que no se hace uso de este sistema, que no lo han puesto en marcha²⁹.

La SESAN cuenta con un área de acceso a la información, existe un sistema sala situacional recolecta información del MAGA, CONRED, INSIVUMEH, esta información sirve para elaborar boletines bimensuales de seguridad alimentaria, es uno de los medios más utilizados por las partes interesadas en especial para las COMUSAN.

29 Técnico. Hugo Leonel. Técnico Talita Kumi. Chisec. Entrevista CIIDH. 26 Julio.2010.



Directriz 8A

Trabajo

Nadia Sandoval Ramos*
CIIDH

Los Estados deberían adoptar medidas para fomentar un crecimiento sostenible con objeto de proporcionar oportunidades de empleo que permitan a los asalariados rurales y urbanos y sus familias obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como promover y proteger el empleo autónomo. En los Estados que hayan ratificado los instrumentos pertinentes, las condiciones de trabajo deberían ser compatibles con las obligaciones que han contraído en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los convenios pertinentes de la OIT y otros tratados, incluidas las convenciones de derechos humanos.

* Socióloga. Estudios en Ciencias Jurídicas y sociales. Coordinadora del Observatorio de Derechos Laborales. Coordinadora del área de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, CIIDH.

Introducción

El presente capítulo desarrolla algunos de los indicadores de empleo en el país, aspectos indispensables para el abordaje del derecho a la alimentación, en tanto que los Estados debería adoptar medidas para fomentar el crecimiento sostenido con objeto de proporcionar oportunidades de empleo que permitan a los asalariados rurales y urbanos y sus familias obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como promover y proteger el empleo autónomo. En los Estados que hayan ratificado los instrumentos pertinentes, las condiciones de trabajo deberían ser compatibles con las obligaciones que han contraído en virtud de la legislación nacional e internacional contenida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros tratados, incluidas las convenciones de derechos humanos.

Algunos de los datos e indicadores que se presentan, son datos de hasta diez años atrás, demostrando así la carencia de estadísticas que permitan tomar decisiones y acciones consecuentes con la situación de trabajo tanto en el área urbana y rural. No obstante es claramente perceptible la situación en el área rural en especial para las mujeres quienes muestran el título de las más pobres y excluidas, con una brechas en ingresos de casi el 60% en los ingresos. El salario Mínimo es otro de los aspectos de preocupación debido a la brecha existente entre éste y el costo de la limitada canasta básica de alimentos, que aunque según datos oficiales es igual esto es debido a un bono de Q250 que debe pagarse mensualmente sin embargo este no es pagado.

1. Situación y condiciones del Empleo

La globalización neoliberal de la economía ha modificado el trabajo humano desde su amplia interpretación y en consecuencia el empleo ha sufrido una serie de modificaciones; economías como la guatemalteca no son la excepción ya que su incorporación se realiza en condiciones de desigualdad del ingreso, altos niveles de desempleo, pobreza, vulnerabilidad económica ante los cambios externos, inestabilidad laboral y el 75.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) en la economía informal. Esta desprotección produce impactos sobre las relaciones de trabajo y en las protecciones que el Estado ofrece.

En proyecciones de población en el 2010 estiman en el país a 14.361,666 habitantes; para el 2010 consideran aumentará a 14.300,000 habitantes, con una población en edad de trabajar de aproximadamente seis millones (6,802,842).



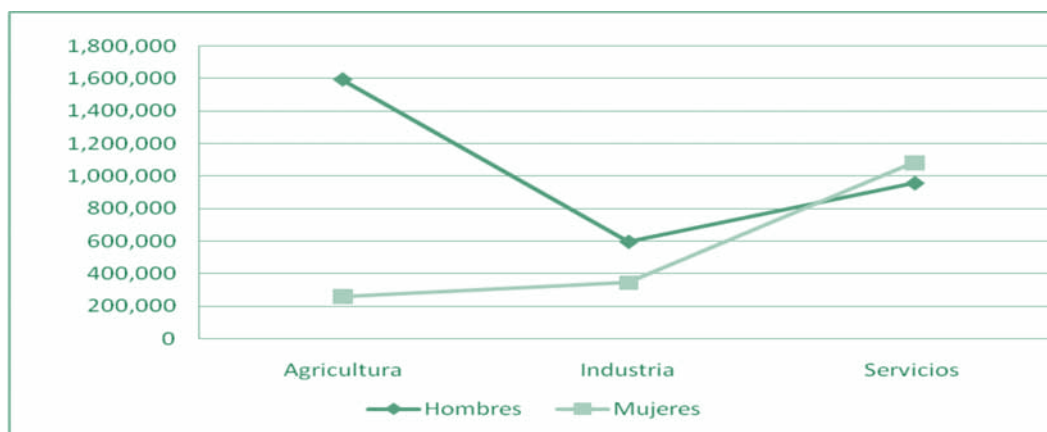
Tabla No. 1
Indicadores de Empleo total nacional por áreas
personas de 10 años y más de edad Tasas*

Descripción	Urbana	Rural
Participación de la PEA	58.42	53.91
Ocupación específica	95.60	98.14
Ocupación bruta	55.84	52.91
Subempleo visible	17.43	15.08
Desempleo abierto total	4.40	1.86
Desempleo abierto activo	4.02	1.73
Desempleo abierto pasivo	0.38	0.13
Desempleo total agregado	13.06	10.24
Desempleo oculto	9.05	8.54

Fuente: ENEI 2004 *Tasas como porcentaje de la PEA

Al no profundizar en el proceso de industrialización en el país, este es el sector que representa menor peso aporte al Producto Interno Bruto (PIB), en divisas y por consiguiente al empleo, por ello la tendencia a la tercerización de la economía es acelerado y es el sector de servicios con el 42.3%, el que concentra a la mayor cantidad de población ocupada, la agricultura continua siendo una de las mayores fuentes de ocupación con el 38.3% de la población, y prueba del menor desarrollo de la industria en el país, este sector ocupa al 19.5% de la PEA.

Grafica No. 1
Personas Ocupadas, por sector de actividad económica, según sexo



Fuente: INE-ENEI 2004.



La participación de las mujeres en la PEA es del 37.88 %, la incorporación de éstas al sector de servicios, y a la industria principalmente en la manufactura, ocupa a unas trescientas treinta mil mujeres. Sin embargo la tasa de desempleo a nivel nacional es mayor para las mujeres, en especial en el área rural. En el área urbana ha disminuido el desempleo de las mujeres en relación a la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2,202(ENEI), sin embargo de las mujeres ocupadas en el área urbana el trabajo familiar no remunerado es del 14 % y 27 % en el trabajo por cuenta propia. En el área rural el 33.5 % de las mujeres se ocupan en el trabajo familiar no remunerado y un 35 % trabajan por cuenta propia, es decir solamente el 38 % de las mujeres cuentan con un trabajo con el cual obtienen un salario establecido, y solamente un 3.6 % son consideradas “patronas”³⁰. El 23 % de los hombres se ocupa en trabajo familiar no remunerado y un 29 % por cuenta propia.

Datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006³¹, ubican al 55 % de los pobres en el sector informal, y el restante 45 % como hogares no pobres, por lo que la informalidad se ha constituido en una alternativa de sobrevivencia “una forma de ganarse la vida” a corto plazo, pero no garantiza el goce de derechos reconocidos, tales como la seguridad social, vacaciones y jornadas de ocho horas, o ingresos que permitan efectivamente vivir con dignidad, adolecen de satisfactores sociales (salud, capacitación, recreación) y que en el mediano y largo plazo constituirán un grupo de personas adultas sin acceso a jubilación o pensiones aportadas por el trabajo durante su vida productiva.

El 74.4 % de los ocupados en las actividades agrícolas son pobres y el 44 % de los ocupados del sector de la industria. Es la población ocupada en el sector de servicios y comercio el que concentra mayor porcentaje de no pobres (74 %).

Tabla No. 2
Tasa de desocupación según área geográfica y sexo

MUJER	HOMBRE	URBANO	RURAL
46.66	14.03	30.91	22.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística -INE - Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI- septiembre año 2004. Nota: Incluye Desempleo abierto total, desempleo abierto activo, desempleo abierto pasivo, desempleo total agregado y desempleo oculto

2. Igualdad en la remuneración

La igualdad de condiciones y salarios en el trabajo sin distinción de género es uno de los principios fundamentales del trabajo, la no observancia constituye una violación a estos principios y a los derechos humanos. Así mismo obstaculiza el camino a una sociedad con

30 Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida -ENCOVI-, julio a diciembre año 2000.

31 La base de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2006, es el resultado del levantamiento de una muestra de 13,686 hogares distribuidos en todo el territorio nacional durante un periodo de 6 meses continuos, comprendidos de marzo a septiembre del año 2006, con el fin de evaluar y conocer las condiciones de vida de la población y sus determinantes. Toda esta información se garantiza estadísticamente con una confiabilidad del 95 % y posee niveles de precisión estadísticamente aceptables en los dominios de estudio considerados en el diseño muestral. El diseño muestral garantiza niveles de significación aceptables para: a) Todo el País: área urbana-rural b) Las 8 regiones político-administrativa del país, y c) Los 22 departamentos de la República.





justicia social. La tasa de subempleo para la mujer es mayor que la de los hombres, 19.39% y 14.56% respectivamente, el desempleo abierto activo³² en las mujeres representa el 40% del total, en contraposición solamente el 20.5%, de estas buscaban empleo a tiempo parcial, esto dentro de una tradicional división del trabajo por género, en donde la incorporación de la mujer al ámbito laboral se presenta como complementario al hogar, posibilitando así además del trabajo, atender el rol de madre y tareas del hogar.

Pese a que tan solo el 6.6% de mujeres desempleadas representaban la jefatura del hogar, el 80% se inclinaba por una jornada laboral completa, mientras que el 42.5% de las mujeres ocupadas tienen una jornada laboral entre 40 horas y más de 48 horas, aunado al 19.39% de mujeres de la PEA, que trabajan menos de 48 horas y desean trabajar más horas³³. Un estudio presentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), coloca a Guatemala como el segundo país en Latinoamérica cuya población realiza jornadas superiores a la 48 horas semanales, con el 28.5% de la PEA, como resultado de la necesidad de trabajar más horas y completar sus ingresos para cubrir gastos familiares³⁴.

En Latinoamérica Guatemala registra una de las mayores brechas entre la remuneración de hombres y mujeres con el 58%³⁵. El pensar en el trabajo de la mujer con carácter complementario diseñando para ello estrategias de incorporación de este sector al trabajo a tiempo parcial, precario, aunado a la inestabilidad y el desempeño en puestos de menor responsabilidad contribuyen a que los ingresos de éstas sean menores.

La diferencia entre los salarios percibidos por hombres y mujeres en igualdad de condiciones es evidente, tomando como base el primer ingreso de hombres y mujeres en el área rural el sector más desigual es la industria con el 59% de brecha entre los salarios en promedio la diferencia entre los ingresos de hombres y mujeres es del 41%. En el área urbana la diferencia en promedio es del 30% y la industria nuevamente la de mayor brecha. La tabla No. 3 grafica los datos en quetzales del diferencial salarial existen en los sectores de la economía en el cual es indudable que las mujeres perciben menores ingresos y se acentúa en el área rural. Incluso en la agricultura la diferencia salarial es alrededor del 25% inferior al del hombre.

32 Personas de 10 años y más que sin estar ocupados en la semana de referencia, buscaron en las últimas cuatro semanas activamente un trabajo y tenía disponibilidad inmediata

33 INE. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Septiembre-octubre 2004.

34 El periódico. Guatemala 8 de junio de 2007. Página 12.

35 Diario de Centro América. 27 de Agosto de 2008. Página 7 con datos del seminario Igual pago por trabajo de igual valor. OIT.



Tabla No.3

Diferencia Salarial Por Área Geográfica Y Sexo, Según
Rama De Actividad Económica
(Cantidades en Quetzales)

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL			URBANO			RURAL		
	M	H	DIF.	M	H	DIF.	M	H	DIF.
Agricultura	582.60	766.20	-183.61	656.70	874.20	-217.44	532.20	709.40	-177.28
Industria	1,313.20	2,123.90	-810.76	1,393.10	2,230.10	-836.92	551.00	1,361.60	-810.63
Comercio	1,342.10	1,787.00	-444.95	1,377.80	1,854.80	-476.97	749.00	1,291.90	-542.92
Otras *	1,849.80	2,753.70	-903.96	1,998.60	3,010.00	-1,011.35	787.20	1,232.60	-445.42

Fuente: Instituto Nacional de Estadística -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI-, mayo año 2002. Nota técnica: Los datos corresponden al promedio de los salarios reportados en la primera ocupación.

*Otras: Incluye las actividades económicas: construcción, electricidad, minas y canteras, servicios comunales, transporte y comunicaciones, servicios financieros, servicios sociales.

Dadas las condiciones del mercado laboral guatemalteco de desempleo, subempleo³⁶, la no garantía de salario mínimo, la baja escolaridad de la PEA, el déficit de trabajo decente y el aumento de la informalidad, los trabajadores y trabajadoras privilegian la posibilidad de la estabilidad laboral o el acceso a un empleo en contraposición a garantías establecidas acordes al trabajo decente.

La estabilidad laboral a través de mecanismos como el contrato escrito de trabajo es sumamente débil. Datos sobre la ocupación muestran que el 69.5% de la población no contaba con contrato escrito, el 74.3% son hombres y el restante 25.7% mujeres³⁷. Sin embargo la legislación guatemalteca otorga igual validez legal a los contratos verbales ya que el contrato se perfecciona con el inicio de la relación de trabajo, sin embargo el contrato escrito garantiza en alguna medida el mejor control de salarios, aportaciones a la seguridad social y condiciones claras tanto para trabajadores como patronos.

3. El código de trabajo y la discriminación contra la mujer

Desde 1996 varios han sido los intentos de organizaciones de la sociedad civil y en especial de organizaciones de mujeres, por reformar el Código de Trabajo. El Centro de apoyo y Capacitación para las Trabajadoras de Casa Particular (CENTRACAP) promovió la iniciativa de “Ley de Protección de las Trabajadoras de Casa Particular” ante el Congreso de la República, 12 años después no ha sido aprobada, pese que se calculan que 162,000 mujeres prestan sus servicios como trabajadoras domésticas de las cuales el 80% son indígenas³⁸.

Se ha interpuesto una acción de inconstitucionalidad a los Artículos 164 y 165 del Código de Trabajo, el primero relacionado a la jornada de trabajo, que no está sujeta a horarios

36 Conjunto de personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal en su ocupación principal (40 horas a la semana en el sector público y 48 horas a la semana en el sector privado) y que desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo.

37 ENCOVI 2006

38 CENTRACAP. Artículo “suspender artículos Código Trabajo discrimina empleadas domésticas. www.2.terra.com/noticias





estableciendo un mínimo de 10 horas de descanso por lo que la jornada laboral puede interpretarse como de 14 horas y 6 horas en los días festivos y domingos. El segundo relacionado al despido por enfermedad sin goce de una indemnización justa por servicios prestados, que según éste artículo “no puede exceder del valor de cuatro meses de salario”. Ambos artículos contravienen la Constitución³⁹ y varios acuerdos de la OIT relacionados al pago de séptimo día y jornadas de trabajo, por lo que se suspendieron temporalmente los artículos antes mencionados.

Sin embargo, para que este fallo sea firme y se suspendan los artículos de forma definitiva, deben presentar sus argumentaciones: CENTRACAP, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación, dos años después aún no se ha emitido sentencia, en ocasión del día internacional de la mujer del 2007, se presenta nuevamente un memorial solicitando el fallo final.

De las normas aún vigentes, una de las más cuestionadas es el Artículo 139, relacionado al trabajo que realizan las mujeres de índole agrícola o ganadero, en el cual se les atribuye la calidad de “coadyuvante o complementario” a las labores que ejecuta el “trabajador campesino jefe de familia” cuando debieran considerarse trabajadoras campesinas o agrícolas. Aunque en el artículo se les considera vinculadas con el patrono por un contrato de trabajo, en la práctica este trabajo no es remunerado a las mujeres, sino se le retribuye al campesino (hombre) como parte de su trabajo, quedando invisibilizado y sin remuneración el trabajo realizado por mujeres y menores de edad.

4. El Salario Mínimo, como fuente de ingreso y Canasta básica de Alimentos

El salario mínimo es una institución creada y fundamentada en principios relacionados a la dignidad humana, sin embargo en el mundo globalizado donde imperan las políticas de corte neoliberal se pretende que éste también responda a criterios de productividad. El Salario mínimo es establecido con la intención de asegurar un pago que satisfaga mínimamente las necesidades básicas de un trabajador/trabajadora y su familia, razón por la cual es necesario revisar el monto anualmente⁴⁰, para proteger a los trabajadores y asegurar en alguna medida condiciones dignas como un derecho social mínimo reconocido en la Constitución. En ese sentido la revisión y fijación del salario cumple con la función de ser un mecanismo de distribución de la riqueza diseñado para garantizar una remuneración segura para los trabajadores, razón por la cual se establece la ley su fijación periódica como un compromiso constitucional del Estado.

Sin embargo el Salario Mínimo resulta no ser efectivo para estos fines ante el incumplimiento de patronos con el pago de dicho beneficio e insistencia en la eliminación del mismo para establecer un salario acorde al mercado y la productividad. En las negociaciones de

39 “Artículo 4 (...) Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad”

40 Artículo 113 Código de Trabajo. Guatemala



las comisiones paritarias y Comisión Nacional del Salario cuyas discusiones en los últimos ocho años, las posturas son encontradas aunado al papel de simple mediador del Estado que no permiten un diálogo tripartito y en consecuencia, el alcance de las actuaciones del tripartidismo son limitadas.

El Estado a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe promover el diálogo social con el objeto de tomar decisiones consensuadas entre los actores, basados en estudios económicos e indicadores de derechos sociales mínimos que deberían ser tomados en cuenta. Al no establecer un verdadero diálogo prevalecen posturas que van desde el estancamiento del Salario Mínimo hasta el pago por productividad sobre la base de cero, es decir este pago como mecanismo alternativo de fijación del salario mínimo. Este hecho es fácilmente comprobable al escuchar voces que desde el sector empresarial manifiestan que “nosotros (sector empresarial) continuamos apostando al salario por productividad (...) deben ser las empresas las que fijen los parámetros para medir la productividad de los trabajadores”⁴¹, argumentando que ante el incremento del salario el sector productivo “podría perder capacidad de inversión y de competitividad” y que ante el aumento de precios las medidas debieran estar tendientes a “proteger los puestos de trabajo y no ponerlos en riesgo aumentando el salario”⁴², sin embargo este argumento se constituye en un mito, ya que “se basa en la existencia de mercados perfectamente competitivos de bienes y factores, y solamente las empresas que participan en mercados perfectamente competitivos pagarán un salario real igual a la productividad marginal del trabajador”⁴³. Sin embargo en el país no predominan este tipo de mercados, pagando un salario menor que el de su productividad marginal.

Por su parte los representantes de trabajadores propugnan por un salario que se equipare al costo de la Canasta Básica Vital⁴⁴ con un incremento del 138%⁴⁵, redimiendo así el déficit de Q235.00 para ambos sectores (agrícola y no agrícola) necesarios para cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), mientras que el costo de cubrir la Canasta Básica Vital (CBV), se requiere casi duplicar el actual salario mínimo, fijado en Q1,703.33 para actividades agrícolas y no agrícolas y Q1,574.06 para maquilas.

41 Augusto Valenzuela en Trabajadores y empresarios buscan acuerdo sobre nuevo salario mínimo. Diario de Centro América pág. 7 24 de Septiembre de 2008.

42 Salario Mínimo, entre la revisión y el rechazo. Siglo XXI. 22 de septiembre 2008.

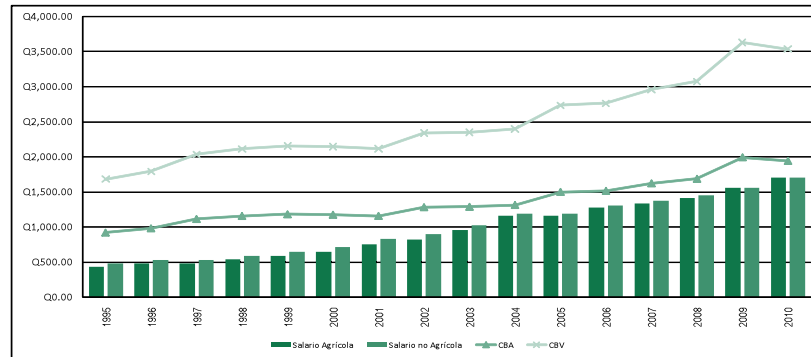
43 Notas de Política.URL. Basado en el Estudio de Alberto Fuentes. 2008.

44 CBV incluye además del Costo de la CBA de 26 productos y servicios (salud, educación, vivienda) Para una familia de 5.38 personas.

45 Salario Mínimo entre la revisión y el Rechazo. Siglo XXI. 22 de septiembre de 2008.



Grafica 2
Salarios Mínimos anuales y costos
de canasta básica alimentaria y canasta básica vital
1995-2009



Fuente: INE, CBA y CBV costos a enero de cada año. A los salarios mínimos deben sumarse la Bonificación Incentivo de Q250.

La definición de salarios mínimos según lo establece el convenio 131 de OIT es en función de las necesidades de las y los trabajadores y de sus familias, tomando en cuenta el nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y el nivel de vida relativo de otros grupos sociales⁴⁶, son aspectos que han sido retomados en alguna medida por la normativa nacional la cual vincula el establecimiento del salario en función de determinar las tasas mínimas de salarios que deban fijarse, tomando en consideración garantizar a los trabajadores un nivel de vida adecuado⁴⁷ y una existencia digna para el trabajador y su familia⁴⁸ así como los índices de precios establecidos, el cálculo de vivienda, vestido, alimentos y las posibilidades de los patronos⁴⁹. Ante el incremento generalizado de precios, la decisión del salario mínimo pareciera encontrar muchos más tropiezos, ya que los montos establecidos alcanzan escasamente para cubrir el costo de la CBA, compuesta por 26 productos alimenticios.

La propuesta gubernamental de salarios diferenciados, hecha por el Presidente Colom antes del inicio de su gestión, respecto de fijar un *salario diferencial*, atendiendo a los municipios del país no es novedosa. El Código de Trabajo vigente permite crear comisiones paritarias para el estudio de salarios mínimos por departamentos, circunscripciones, actividades económicas específicas y para empresas particulares. La intención de *delegarles a los Alcaldes municipales la potestad de definir los salarios mínimos* no se encuentra contemplada en la legislación de tal forma que para implementarse obligatoriamente se tendría que reformar la ley⁵⁰, además de ello esta propuesta tampoco privilegia, fomenta o protege el dialogo

46 Convenio 131 OIT. Artículo 3.

47 Recomendación número 30 sobre los métodos para la fijación de Salario mínimo, 1928. OIT.

48 Artículo 102 inciso a Constitución política de la República.

49 Artículo 11 Código de Trabajo.

50 Maldonado Castellanos, Guillermo. Los Salarios mínimos en Centro América , la perspectiva jurídica y política de Guatemala. 2008



tripartito y la negociación colectiva. A la fecha únicamente se convocan a comisiones paritarias para actividades agrícolas y no agrícolas.

La implementación del salario por productividad en el sector agrícola ha sido reconocida por el Ministerio de Trabajo, especialmente en los cultivos de café, caña de azúcar y productos no tradicionales⁵¹, no obstante es inexistente el control de las metas establecidas, pagos, o tiempo que requiere el cumplimiento de estas, ni un proyecto de implementación o sistema para “adoptar la remuneración por productividad”, tal como lo estableció el Ministro de Trabajo “concretamente no hay un proyecto; el año pasado, el año 2005, hubo una propuesta, pero fue precisamente el año pasado. En este año no tenemos ninguna propuesta (...)”⁵² por lo que al implementarse de esa forma arbitraria, antojadiza, poco controlada y sin considerar al trabajador en la negociación o determinación del mismo pese a la obligación del Estado de fomentar y proteger la negociación colectiva⁵³, e instrumentos de la OIT que abordan el diálogo social cuando se trata de las remuneraciones y se establece prestar atención particular al papel de los interlocutores sociales, amplía la participación de empleadores y trabajadores para fijar el salario mínimo así como el establecimiento, operación y cambio del método conforme al cual se determina tal salario⁵⁴.

En 2007 no fue la excepción, el acuerdo gubernativo 625-2007, continuó promoviendo la aplicación del Salario por productividad, pero esta vez se le asigna al Ministerio de Trabajo y Previsión Social y al INTECAP⁵⁵ prestar asesoría a las empresas que lo requieran para aplicar esquemas voluntarios de remuneración, promueven el ingreso por productividad pero siguen sin asumir compromisos de velar por el control y aplicación de sistemas que perjudiquen a los trabajadores⁵⁶.

Mientras continúen aplicando salarios por productividad sin controles y con desconocimiento del Estado y sin participación de las y los trabajadores estamos ante una forma encubierta, unilateral y poco transparente de ir incluyendo un salario sin un sistema o método que garantice a los trabajadores certeza sobre sus ingresos y protección y reconocimiento de garantías mínimas. No adoptar las medidas necesarias implica una violación del Estado, en franco retroceso de conquistas como el pago de horas extras, las jornadas de trabajo y pago del séptimo día. La discusión del salario mínimo, como tal, es un tema pendiente, ya que en los últimos años se demuestran posturas encontradas y sin interés del Estado por el consenso, en detrimento de lo que establece la legislación. La respuesta gubernamental es visiblemente apegada a intereses de empleadores, mientras que debería responder efectivamente a la necesidad de dignificar al trabajador/a con un salario que le permita sobrevivencia y desarrollo digno.

51 Prensa Libre. Miércoles 29 de noviembre de 2006.

52 Diario de sesiones del Congreso de la República de Guatemala. Periodo legislativo 2006/2007. Tomo III. Guatemala, martes 7 de noviembre de 2006. Sesión ordinaria Número 051.

53 Artículo 106 Constitución política de la república.

54 OIT. Convenio No. 131 sobre fijación de salarios mínimos, 1970. OIT. Recomendación correspondiente sobre la fijación del salario mínimo No. 135.

55 Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP–.

56 Se solicitó entrevista con el Gerente de INTECAP en el mes de Agosto, sin embargo no fue concedida al cierre del capítulo.



5. Libertad de asociación sindical y derecho de libertad sindical

El ejercicio de este derecho en el país ha sido históricamente motivo de persecución, represalias, intimidaciones y utilización de estrategias cubiertas por un manto de “legalidad” que no permiten su efectivo goce y su justiciabilidad. A pesar de la existencia de condiciones laborales inadecuadas y la inexistencia de garantías de trabajo decente, la población sindicalizada es de alrededor del 0.87 de la PEA. De un total de 1,820 sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo, aproximadamente la mitad están activos (621)⁵⁷.

La organización sindical en el país atraviesa por una etapa semejante a la vivida durante el conflicto armado interno. El número de agresiones contra sindicalistas ha aumentado en relación a años anteriores, durante los primeros ocho meses del 2008, se registraron 43⁵⁸ agresiones a defensores de derechos sindicales y laborales, destacando la lamentable pérdida de vidas humanas⁵⁹. Entre los años 2004-2007 el 39.13 % de los conflictos se dieron en torno a la problemática laboral⁶⁰.

La Unidad de defensores y defensoras de Derechos Humanos (UDEFEFUGA), realizó un estudio el cual demostró que de las agresiones sufridas por sindicalistas, denunciadas en 2007 en la Fiscalía especializada para atender Delitos Cometidos contra Periodistas y Sindicalistas, solamente uno de los casos⁶¹ está caminado a su esclarecimiento, los demás continúan sin tener avances investigativos sustanciales y existe una alta tendencia a desestimar las denuncias presentadas por sindicalistas. Por lo que es evidente que no existen garantías para las víctimas y que la impunidad reina en los casos.

Los sindicatos de naturaleza campesina, constituye el 15% del total de sindicatos, siendo los departamentos de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, por el orden los departamentos en los cuales la organización campesina representa mayor presencia. En contraste departamentos como Baja Verapaz, El Progreso, Jutiapa, Sacatepéquez, Totonicapán y Zacapa que no reportan organización sindical campesina.

57 MTPS. Estadísticas proporcionadas por la unidad de acceso a la información.

58 UDEFEGUA. informe preliminar de situación de DEFENSORES Y DEFENSORAS DE Derecho humanos en Guatemala. Enero-Agosto 2008.

59 Pedro Zamora. Sindicato de Trabajadores de la Empresa Portuaria El Quetzal, 15 de enero del 2007.

Marco Tulio Ramírez Portella. Sindicato de Trabajadores de la Bananera de Izabal, 23 de septiembre del 2007.

Miguel Ángel Ramírez. Sindicato de Trabajadores de las Bananeras del Sur. 2 de marzo del 2008

Sergio Miguel Ramírez. Sindicato de Trabajadores de la Salud. 13 de mayo del 2008.

60 UDEFEGUA-IECCPG. Conflictividad en Guatemala. 2008

61 Caso asesinato del sindicalista Pedro Zamora, donde hay un detenido, pero los plazos legales están por vencerse y a la fecha se ignora si la Fiscalía presentará acusación en contra del sindicato. Informe UDEFEGUA Impunidad y casos de defensores enero –diciembre 2007, realizado durante 2008.



Tabla No. 4
Sindicatos de naturaleza campesina por departamentos

	Departamento	Campesino	%	Total
1	Alta Verapaz	22	34	64
2	Baja Verapaz		0	4
3	Chimaltenango	4	20	20
4	Chiquimula	1	7	14
5	El Progreso		0	4
6	Quiché	6	46	13
7	Escuintla	3	11	27
8	Guatemala	4	2	212
9	Huehuetenango	20	56	36
10	Izabal	3	10	30
11	Jalapa	2	25	8
12	Jutiapa		0	5
13	Petén	1	14	7
14	Quetzaltenango	3	8	39
15	Retalhuleu	1	8	13
16	Sacatepéquez		0	9
17	San Marcos	7	16	43
18	Santa Rosa	4	36	11
19	Sololá		0	5
20	Suchitepéquez	6	16	37
21	Totonicapán		0	4
22	Zacapa		0	3
23	Otros	6	46	13
	Total nacional	93	15	621

Fuente: Elaborado por área DESCA-CIIDH con datos de la IGT. Mayo 2010.





Bibliografía

Alonso, F.; A. *El derecho humano a la alimentación ante los colonizadores del agro en Guatemala: caña de azúcar y palma africana*. FIAN, 2009.

CIIDH. *Boletín Observatorio de Derechos Laborales en Guatemala*. No 1-6. 2008/2010.

CIIDH. *Mujer: Maternidad y Trabajo, estudio de casos sobre la Aplicación de la protección laboral en la Maternidad*. Guatemala, 2008.

CIIDH-CONGCOOP. *Informe de Derechos Económicos sociales y Culturales 2009*. Guatemala, 2009.

Colectif, Guatemala et al. *Territorios indígenas y democracia guatemalteca bajo presiones, Informe sobre la conflictividad social, consultas comunitarias y violaciones a los Derechos Humanos en el contexto de la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas del altiplano occidental de Guatemala*. Guatemala, 2009.

CONAP. *Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas de la Región de las Verapaces*. Guatemala, 2004.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Decreto 29-89. Ley de Maquilas

Escobar, A. *Whose Knowledge, Whose Nature? Biodiversity Conservation and Social Movements. Political Ecology*. En: *IV Foro del Ajusco, ¿De quién es la Naturaleza? Biodiversidad, Globalización y Sustentabilidad en América Latina y el Caribe*, El Colegio de México/PNUMA. México, 1997.

INE. *Encuesta Nacional Agropecuaria 2008*. Guatemala, 2008.

Fuentes López, M. et al. *Maíz para Guatemala: Propuesta para la Reactivación de la Cadena Agroalimentaria del Maíz Blanco y Amarillo*. FAO-Guatemala, Guatemala, 2005.

Garoz, B.; Alonso, A. & Gauster, S. *Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005*. Programa de Estudios para el Desarrollo Rural, CONGCOOP, Guatemala, 2005.

Goldberg, R. *The Role of the Multinacional Corporation*, en: *American Journal of Agricultural Economics*, Blackwell Publishing. USA, 1981.

Hurtado, L. *La Cuestión agraria en Alta Verapaz: Principios y dinámicas agrarias y reproducción campesina (1970-2007)*. Tesis Doctoral, FLACSO. Guatemala, 2007.

IGT. *Estadísticas por motivo de denuncia 2007 ciudad capital*. Guatemala, 2007.



- INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida- ENCOVI- 2006*. Guatemala, 2007.
- INE. *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI-*. Guatemala, 2004.
- INE. *Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida -ENCOVI-*. Guatemala, 2000.
- INE. *Censo Nacional Agropecuario*. Guatemala, 2003.
- Krishnamurthy, A. *Frauen gewinnen Land- Landbesitz, eine Empowermentstrategie für indigene Frauen in Guatemala?* FIAN. Alemania, 2007.
- Maldonado, G. *Los Salarios mínimos en Centro América, la perspectiva jurídica y política de Guatemala*. Guatemala, 2008.
- Merlet, M.; Thirion, S. & Garcés, V. *Estado y Sociedades Civiles, Acceso a la Tierra y Desarrollo Rural: Reforzar las Capacidades para Nuevas Formas de Gobierno*. ICARRD, Issue Paper, Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Porto Alegre, Brasil, 2006.
- Mogollón, V. *Misión posible... combatir el hambre*. CIIDH. Guatemala, 2008.
- Palma, G.; Taracena, A. & Aylwin, J. *Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz*; FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA. Guatemala, 2002.
- Phillipidis, G. *Energy Security Achievable with Biofuels Made in the Americas*. Working Paper para la Vº Reunión del Grupo Mesoamericano de Biocombustibles, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, 4 de Diciembre. Guatemala, 2008.
- OIT. *Convenio No. 131 sobre fijación de salarios mínimos, 1970*. OIT. Recomendación correspondiente sobre la fijación del salario mínimo No. 135.
- OIT. *Panorama Laboral 2007*. Versión electrónica.
- OIT. *Recomendación 198*. Versión electrónica.
- OIT. *Recomendación número 30 sobre los métodos para la fijación de Salario mínimo, 1928*. Versión electrónica.
- PNUD. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*. EE.UU., 2010.
- SAA. *Estadísticas-Julio 2009*. Guatemala, 2009.
- UDEFEGUA. *Informe preliminar de situación de defensores y defensoras de Derecho humanos en Guatemala*. Enero-Agosto 2008.
- URL. *Notas de Política*. Guatemala, 2008.

Urizar, I. ***Muerte presunta de la Secretaría de Asuntos Agrarios y de la institucionalidad agraria en Guatemala.*** En Revista ¿Hacia dónde vamos? Conflictividad agraria, ambiental y laboral, una mirada desde el campesinado. PTI. Guatemala, 2009.

Winkler, K. & Alonzo, F. ***Presiones territoriales e instituciones indígenas en Totonicapán y Alta Verapaz.*** Magnaterra Editores, Guatemala, 2010.

Winkler, K. & Monzón, R. ***El potencial de tierras para la producción autosuficiente de maíz en Guatemala.*** IDEAR-CONGCOOP; documento de trabajo. Guatemala, 2008.

Zepeda, R. & Gauster, S. ***Políticas agrícolas y de seguridad alimentaria y nutricional aplicadas en el ámbito municipal.*** CONGCOOP/IDEAR/Campaña Vamos al Grano, Guatemala, 2010.

Zepeda, R. Blanco; O. & Sandoval, N. ***Misión Guatemala... Combatir el hambre.*** CIIDH. Guatemala, 2007.

Ziegler, J./ Asamblea General Naciones Unidas/ E/CN.4/2006/44/Add.1; Distrito General, 18 de enero de 2006

Directriz B

Capítulo Tierra 1

*Katja Winkler**

Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia.

* Etnóloga. Investigadora IDEAR-CONGCOOP

Introducción

Contrario a muchos países del Sur y latinoamericanos, Guatemala no ha consumado un proceso de reforma agraria, en donde las formas de tenencia de la tierra se hayan logrado democratizar a largo plazo. Estructuras semi-feudales de regímenes agrarios constan de un pequeño porcentaje del sector terrateniente frente a un alto porcentaje de población desposeída de sus medios productivos. Las instituciones públicas encargadas del tema agrario se pueden caracterizar como con capacidades y recursos humanos débiles, y presupuestos y resultados insuficientes para cubrir las demandas de la población más necesitada. Esto ha tenido consecuencias socio-económicas y políticas negativas en muchos niveles, afectando sobre todo el ámbito de la seguridad alimentaria de la mayoría de la población infantil, y reflejándose en un descontento social creciente generalizado.

A pesar de las altas expectativas que se tuvieron con la entrada en vigencia de los acuerdos comerciales de libre comercio, el DR-CAFTA para la región centroamericana tuvo efectos negativos para los pequeños y medianos productores, mientras que los ganadores del mismo preponderaron en el sector empresarial y agro-exportador. Especialmente el sector campesino del pequeño y mediano productor de granos básicos, sufrió las secuelas ocasionadas por la imposibilidad de competir contra la inundación de los mercados nacionales con productos subsidiados importados.

Además de ello, las presiones sobre las tierras destinadas a la producción de alimentos, se han agudizado por procesos de reconcentración de la tierra que toman lugar gracias a las políticas y mecanismos vigentes de acceso a la misma. Además de las oligarquías tradicionales, actualmente las empresas transnacionales, con intereses específicos en el acceso a los recursos naturales del subsuelo, juegan un papel protagónico en el despojo de las poblaciones indígenas y campesinas de sus territorios.





El sector agrícola guatemalteco, en tanto generador del 20% del PIB nacional, y en tanto que emplea a cerca del 40% de la PEA, aún posee un rol fundamental. Por el otro lado, el campesinado de pequeña y mediana producción podría jugar un papel protagónico en la producción de granos básicos para la sustitución de importaciones y la autosuficiencia alimentaria nacional, si recibiera apoyos suficientes del Estado en el marco de un reordenamiento territorial. No obstante la importancia del sector en su totalidad, y del potencial del campesinado en particular, el apoyo de programas gubernamentales resulta ser paliativo, ya que no se ocupa de reducir la pobreza en el campo, sino de fomentar competitividades selectivas con criterios poco transparentes.

Mientras tanto, la inseguridad en la tenencia de la tierra, la falta de consulta de las poblaciones afectadas, y la conflictividad agraria resultante sin soluciones duraderas, se compensan con acciones represivas contra las expresiones populares y campesinas, tales como desalojos forzosos, acaparamiento de tierras e indemnizaciones desproporcionadas en relación a los costos para la población despojada.

1. Reforma agraria e institucionalidad agraria

El acceso a la tierra y las políticas de Estado relacionadas en Guatemala, revelan que aún no se garantiza el derecho a la alimentación a la población, y que existen incluso violaciones claras a éste. Según el último informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, más de 3 millones de personas padecen hambre, es decir, el doble de esta cifra en 1991, y el número de personas subalimentadas asciende a 2.1 millones de un total de 12, 987,829 de habitantes⁶². Estas cifras no superan positivamente los diagnósticos anteriores (2000-2008), en donde informes de relatores anteriores afirman, que más de la mitad de las niñas y niños menores de cinco años de edad padecen de desnutrición crónica⁶³ en un país cuyos principales ingresos se deben a la actividad agrícola.

Dado que la única reforma agraria que ha buscado modificar sustancialmente las estructuras latifundistas en Guatemala ha tomado lugar en el período de 1944 a 1954, representa uno de los pocos países a nivel latinoamericano⁶⁴ y mundial, en el que no se han concretado reformas estructurales y democráticas en la tenencia de la tierra. Procesos de contrarreforma y un golpe de Estado con apoyo norteamericano ocasionaron el desate de una guerra sangrienta por el acceso de tierra de casi cuatro décadas.

Aún cuando a partir de los años sesenta, la Conferencia Interamericana de Punta del Este en Uruguay, promovió como parte de la política anti-insurgente de la administración Kennedy en los EEUU, el quiebre de los sistemas latifundistas y el reparto de tierras mediante leyes agrarias en casi todos los países de América Latina, este proceso fue revertido con las políticas de ajuste estructural de los años ochenta. Estas sentaron las bases para la era neo-

62 De Schutter, A/HRC/13/33/Add.4, 2010; ENCOVI 2006.

63 Ziegler, J. E/CN.4/2006/44/Add.1, 2006

64 Reformas agrarias en América Latina: México (1917); Bolivia (1953); Cuba (1959); Perú (1970); Nicaragua (1979); Guatemala (1952); Chile (1971). La mayor parte de las reformas agrarias iniciaron en la década de 1960, y algunas de ellas no plantearon verdaderas modificaciones estructurales, o acciones significativas de reforma (Merlet *et al.* 2006).



liberal y la situación actual de conflictividad agraria en muchos países latinoamericanos, entre los cuales Guatemala destaca de manera especial por su dependencia económica del agro.

Al finalizar en 1996 el largo Conflicto Armado Interno, los Acuerdos de Paz contemplaron el desarrollo de un mercado de tierras con crecientes accesos a facilidades de comercialización, información, tecnología y créditos, el establecimiento de un catastro descentralizado en zonas prioritarias, la protección de tierras comunitarias y ejidales, entre otras. Con los compromisos de gobierno adquiridos, se establecieron arreglos institucionales, que dieron pie a una “reforma agraria por la vía del mercado”, financiada por el Banco Mundial, y canalizada a través del Fondo de Tierras (FONTIERRAS).

Lejos de redistribuir la tierra, estas reformas han resultado en un fraude para la mayoría de aplicantes, en gran número con una gigantesca deuda adquirida debido a la falta de capitales para la producción, o bien, porque las tierras adquiridas han sido ficticias o de mala calidad⁶⁵. En 2005 FONTIERRAS había redistribuido 76.493 hectáreas a 15.996 familias, un resultado pobre si se tiene en cuenta que la demanda se cifraba en unas 300.000 familias rurales⁶⁶.

Otra de las instituciones creadas para resolver la conflictividad agraria de posguerra fue la dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra (CONTIERRA), ahora Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA). Procesos de reconcentración de tierras se han dado en buena medida por las políticas de catastro y regularización de la propiedad de la tierra, promovidas por el Banco Mundial, con el argumento de otorgar certeza jurídica a los campesinos. Esto ha significado que en muchos casos los campesinos y campesinas vendan la tierra casi inmediatamente, por lo que la titulación ha beneficiado nuevamente a los grandes propietarios de la tierra. Se puede afirmar, que la llamada reforma agraria de mercado ha apuntado a reducir la conflictividad agraria y garantizar la gobernabilidad mediante la seguridad jurídica de la tierra para los inversores, más que para los campesinos. De esta forma, la resolución de conflictos agrarios por la vía institucional únicamente ha buscado compensar la retirada del Estado, sin inducir cambios en los patrones de tenencia.

2. Efectos de los acuerdos comerciales

De la intervención pública de regulación de precios agrícolas y la prestación de servicios diversos de fomento a la producción alimentaria campesina, los ajustes estructurales de los años ochenta han dado pie a la liberación de las importaciones agrícolas altamente subsi-

65 Garoz, B.; *et.al.* 2005

66 *Op.Cit.* 2010

67 Corporación que reúne todos los participantes de la producción, procesamiento, y comercialización de un simple producto agrícola-ganadero. Este sistema, o *Agribusines Commodity System*, incluye el campo y las personas que trabajan en él, las operaciones de almacenamiento, los procesadores, los mayoristas, los supermercados o minoristas en el flujo de los commodities desde los insumos iniciales hasta el consumidor final, constituyéndose en grandes empresas agroalimentarias. Las mismas concentran las importaciones y controlan el mercado alimenticio (Goldberg 1981).





diadas, contra cuyos precios artificialmente bajos al campesinado le ha resultado imposible competir.

La retirada del estado en los años ochenta dio lugar a la concentración de las importaciones por parte de los agro-negocios⁶⁷ de capital trasnacional y por ende, al control de éstos sobre los precios de los granos básicos. Los agro-negocios han despojado al campesinado de su rol protagónico de productores de alimentos, y lo ha forzado al ingreso en las industrias y a la migración hacia Estados Unidos. Bajo el argumento hegemónico y de amplia difusión, de que el acceso a tierra es una demanda anacrónica sin relevancia para el sector campesino, los resultados de las políticas de inversión del BM y del BID han sido el despojo y la expropiación campesinos de la tierra.

En el 2005, entró en vigencia una muestra de la innovada estrategia de negociar separadamente tratados bilaterales y subregionales: el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos por un lado, y cada uno de los países centroamericanos y la República Dominicana por separado, el DR-CAFTA⁶⁸. El mismo igualmente dejó huellas desfavorables para la mayoría de la población guatemalteca, que se constituye indígena, y que desde los ajustes estructurales mencionados, y recientemente gracias al tratado, se encuentra en un acelerado proceso de descampesinización que toma lugar en el marco de procesos de reconcentración de la tierra. El CAFTA secundó consecuencias parecidas a las del norteño vecino, entre las cuales la más aguda se relaciona con la inseguridad alimentaria permanente y la presencia de hambrunas en un país que muestra tasas de crecimiento económico⁶⁹.

Los procesos de reconcentración de la tierra se observan en manos no sólo de grandes propietarios privados y de oligarcas tradicionales, sino que también en manos de empresas y corporaciones multinacionales de agroexportación y extracción de recursos. Esto se expresa en la expansión de propiedades productoras de palma africana, caña de azúcar y otros monocultivos de grandes extensiones, sobre todo en los departamentos de Petén y Alta Verapaz. La producción de etanol, biodiesel y los llamados agrocombustibles, se ve incentivada por el ajuste de leyes nacionales, tales como el E10, que con la meta del incremento del etanol al 10 % en la mezcla de gasolina facilitan su auge.

No es casualidad que la superficie sembrada con caña de azúcar en Guatemala se ha incrementado cuatro veces en los últimos 30 años, ocupando un 11 % de la superficie agrícola en el 2007. La producción azucarera en gran medida y la de agroethanol es controlada por los cinco ingenios azucareros mayores del país. De una producción de aceite de palma africana moderada en un período de 1980-2006 de entre 50,000 hectáreas y 150,000 hectáreas en producción, ésta ha incrementado hasta más de 400,000 hectáreas en el 2010⁷⁰. El avance de la frontera agrícola no sólo se observa para la producción de agrocombustibles, sino que también para la expansión ganadera y el narcotráfico⁷¹.

68 Ahora DR-CAFTA, desde que la República Dominicana negoció su ingreso al acuerdo.

69 www.bilaterals.org

70 Alonso F., A. 2009

71 La Hora 10/06/2009



De igual forma, las industrias extractivas como la industria de petróleo y la minería de metales, así como megaproyectos hidroeléctricos y de infraestructura, merman el acceso a tierras cultivables o de usufructo, además de causar graves daños ambientales, de salud y sociales, especialmente a la población rural, indígena y campesina, que habita las tierras en las que se desenvuelven estas actividades.

En casi la totalidad de los departamentos del país, o sea, en 20 de los 22 departamentos, se perfila la actividad minera, dado que los minerales, especialmente el oro, representan junto con el petróleo y el café, los productos de exportación más fuertes en la actualidad. De hecho, en todo el país existen actualmente 428 proyectos mineros en fases distintas⁷², de éstos, 176 son de minería metálica, la mayoría aún en su fase de exploración. En el caso de la minería metálica, ésta responde preponderantemente a inversiones de empresas extranjeras y/o subsidiarias nacionales. Las actividades de extracción de oro representan unas de las más dañinas, al contaminar 250,000 litros de agua por hora con cianuro requerido en el proceso.

Siguiendo la línea de aprovechamiento de la creciente desregulación estatal, la llamada “Cuenca Petén Sur”, representa una de las grandes cuencas petroleras del país, y comprende la Franja Transversal del Norte (FTN), cuyo desarrollo en infraestructura se ha dado primeramente por la penetración de empresas petroleras desde los años treinta con la compañía Shell, Ohio Oil Co. El monto relativamente alto de las regalías de hasta un 15% que debían pagar ocasionó su retiro temporal, fortalecidas con el Código Petrolero de 1955, en la década de los años setenta la gama de compañías petroleras se amplió⁷³ a la par de programas de colonización de la FTN y el reparto de tierras a oficiales del ejército. Las empresas Basic Resources y Shenandoah Oil concluyeron en 1979 la construcción de un oleoducto desde el Petén y Alta Verapaz hasta la Costa del Atlántico de 237 km., a la par de múltiples obras de infraestructura para la movilización del crudo que continúa en la actualidad⁷⁴. Muchas veces, los pozos petroleros se ubican en Áreas Protegidas⁷⁵.

Fuera de la extracción desmedida de bosques y de la creciente escasez del agua por la falta de regulación, cabe recalcar por último la situación de las comunidades que habitan y manejan desde hace generaciones los bosques biodiversos, generadores de agua, los cuales desde la década de los años noventa han sido declaradas Áreas Protegidas por el Estado. Este acaparamiento restrictivo de la tierra, en el que los derechos de posesión y propiedad se relativizan, parece responder a un posicionamiento geoestratégico por parte de terrate-

72 Datos del listado oficial de Febrero de 2008 de la Dirección General de Minería, MEM.

73 Elf Aquitaine; Bidas Exploraciones S.A.; Braspetro; Petro Energy Ltd.; Compañía General de Combustibles (CGC); Perenco Guatemala Ltd, entre empresas mineras en la zona.

74 Solano, citado en Hurtado 2007.

75 Tal es el caso del pozo Xan en el noroeste de Petén, que desde 1985 inició operaciones a través de Basic Resources, y fue concesionado a la petrolera francesa Perezco desde el año 2002. El pozo se encuentra ubicado en Laguna del Tigre, núcleo de la Biosfera Maya, área protegida desde 1989 (www.oilwatch.org, 19/08/2008). A pesar de que la prórroga del contrato 2-85 a esta compañía va explícitamente en contra de las normas establecidas por el MARN y la Ley de Áreas Protegidas. El contrato recientemente fue aprobado.

76 Winkler, K. y Alonzo, F. 2010

77 Sandoval, L. en Cambranes, J.C. 1992, citados en Palma Murga *et.al.* 2002





nientes privados, empresas transnacionales y el Estado, que se encuentra en función de las élites de la sociedad guatemalteca⁷⁶.

3. Perspectivas del pequeño y mediano campesinado

Todavía en 1964, la concentración de la tierra se expresó en el hecho de que el 2,9% de la población poseía 62% de las tierras agrícolas del país, frente a un 87% de fincas con únicamente el 21% de las tierras cultivables⁷⁷. Actualmente, el carácter central del recurso de la tierra en el desarrollo rural, se sigue expresando en una elevada concentración de la riqueza y de las tierras a través en el elevado coeficiente de desigualdad de la riqueza - GINI - de 53.7⁷⁸, así como en el segundo índice de concentración de la tierra más alto de Latinoamérica de 0.84. Casi el 80% de las tierras cultivables está en manos de apenas 2% de la población. El 72% de pobreza rural indígena que vive con menos de 2 dólares al día. Del total de 770,469 productores individuales, la mayoría (474,803) son indígenas⁷⁹. Cabe mencionar, que sólo 23.6% de propietarios de tierras son indígenas y sólo el 6.5% son mujeres⁸⁰.

A pesar de que las políticas neoliberales le restan cada vez más importancia al papel de la agricultura y la pequeña producción, el sector agrícola guatemalteco aún posee un rol fundamental, ya que cerca del 40% de la población económicamente activa está empleada en este sector y genera más del 20% del PIB nacional. Dentro del sector agropecuario, la agricultura ocupa un 60.4%⁸¹. Según datos del último Censo Agropecuario (2003), además de la generación de riqueza en divisas a nivel nacional, el sector se encarga de buena parte del empleo y de la alimentación del país. Los productores de infra-subsistencia (con menos de 1 manzana) y subsistencia (de 1 a 10 manzanas), forman con el 92.06% del total la mayoría de productores agrícolas a nivel nacional. Los mismos únicamente poseen el 21.86% del total del área cultivable frente al 1.86% de productores comerciales, que poseen el 56.59% de la superficie cultivable. El 78% de áreas cultivables restantes, está controlado por un pequeño grupo de grandes productores⁸².

Siendo el maíz el principal cultivo anual en Guatemala, la problemática del sector maicero no es una excepción del proceso de descampesinización. Siendo que la mayor área de tierra dedicada al cultivo del maíz en el país es la de pequeños productores con menos de 10 manzanas, este grupo, comúnmente clasificado por las instituciones como productor de infrasubsistencia, dedicado a la producción para el autoconsumo, aporta el 67% de la producción nacional del grano de 23,276,21 quintales, con una producción estimada de

78 Censo Agropecuario 2003; Según el PNUD (2010), América Latina y el Caribe representan la región más desigual del mundo. Según estadísticas recientes del último informe regional, el índice Gini del ingreso per cápita del hogar es de 55(PNUD 2010: 27).

79 ENA 2008 (Ver Anexo 2).

80 Datos de FIAN 2005 y PNUD 2002 en Krishnamurthy 2007

81 CEPAL 2000, en Fuentes López, R., *et.al.* 2005

82 Censo Agropecuario 2003; *Op.Cit.* 2010

83 *Op.Cit.* 2005

84 Para el año 2003 Guatemala importó 466,000 toneladas de maíz amarillo de los EEUU.



13.7 millones de quintales en zonas en su mayoría no aptas para ello⁸³. Este sector del campesinado es el más vulnerable en cuanto a la fluctuación de los precios nacionales e internacionales de los granos básicos, los costos de producción y la seguridad alimentaria, debido a que no recibe insumos suficientes por parte del Estado.

La producción comercial por el otro lado, destinada mayormente para el consumo nacional con capacidad adquisitiva cada vez menor, se ve amenazada por el volumen de importaciones por las cerca de 100 empresas guatemaltecas de los grandes productores de maíz a nivel mundial⁸⁴, como son los Estados Unidos. La producción de maíz amarillo, que tradicionalmente suplía la demanda nacional, se encuentra sujeta a la compra por actores procesadores en la cadena de producción alimenticia y de sus derivados. Sin embargo, debido a las importaciones baratas y las donaciones de maíz provenientes del vecino país del norte, actualmente presenta un limitado volumen de producción. Por el otro lado, el sector productor de maíz blanco para fines comerciales, a pesar de que dispone de un área de cultivo mayor frente a otros tipos de granos, siendo éste equivalente al 53.6% del total de 936, 428 Mz, igualmente presenta dificultades para seguir compitiendo en el mercado y para suplir la demanda del país⁸⁵.

Cabe hacer mención de las desventajas específicas para las mujeres campesinas en el acceso a la tierra bajo esta modalidad⁸⁶, la cual ha sido ampliamente estudiada por Krishnamurti⁸⁷. Se expone la manera en que las prácticas de discriminación contra las mujeres operan desde el inicio de los trámites, con funcionarios públicos, en el seno de sus comunidades y hogares. La discriminación hacia ellas como sujetas dignas de créditos, o de ejercer la participación plena en la toma de decisiones y en el momento de la formación de figuras jurídicas como las cooperativas, necesarias para la titulación, son ejemplos en donde ellas quedan invisibilizadas y privadas de sus derechos de acceso y tenencia de la tierra.

4. Seguridad en la tenencia de la tierra y conflictividad

La conflictividad agraria ha sido generada en gran medida por la inseguridad generalizada en la tenencia de la tierra, y por los procesos de su liberalización por los crecientes estímulos a los mercados de tierras, traducidos en procesos fraudulentos o burocráticos de apropiación. En ellos, los derechos de las poblaciones indígenas han sido obviados, y han venido conllevando procesos de *descampesinización* del agro y de reconcentración de la tierra. Lejos de disminuir, la conflictividad agraria ha aumentado, por lo que la democratización de la tenencia de la tierra se hace cada vez más necesarias en el país.

La conflictividad agraria que acompaña la desigual distribución de la tierra y la inseguridad jurídica sobre su tenencia, persisten en la actualidad. A ello se suman la falta de reconocimiento en la legislación de los sistemas de tenencia y transmisión propios de los pueblos

85 *Op.Cit.* 2005

86 En relación a las desastrosas consecuencias de morosidad que han tenido los mecanismos de acceso a la tierra vía el FONTIERRAS, se llevó a cabo el Ier. Encuentro Nacional de Mujeres Campesinas y Deuda Agraria en la Ciudad de Guatemala en Agosto del 2007.

87 *Op.Cit.* 2007

88 Citado en Oyarzun, J. (Murga *et.al.* 2002)





indígenas. Por lo mismo, estos en la mayoría de casos permanecen en la informalidad. Miethbauer⁸⁸ distingue entre las siguientes formas de tenencia indígenas colectivas que aún tienen problemas de regularización por la inexistencia de leyes sobre la materia:

- Tierras comunales y ejidales (formalmente protegidas por los artículos 66, 67 y 70 de la Constitución y el Convenio 196 de la OIT)
- Tierras municipales (consisten en tierras públicas que pertenecen a las municipalidades y que tienen títulos coloniales que no han sido formalmente inscritos, y que muchas veces están en conflicto con las tierras comunales indígenas)
- Tierras asignadas a la población desarraigada, especialmente en El Petén y la Franja Transversal del Norte
- Tierras ocupadas (invadidas)

A lo que para Guatemala en términos de tierra durante siglos constituyó el medio productivo más importante para la acumulación desigual de la riqueza, y actualmente se sigue expresando en entramados de inseguridad jurídica sobre la tierra, se suma un giro importante de apertura comercial y de desregulación del marco nacional legal hacia la inversión y el control extranjeros, no sólo de tierras, sino de la totalidad de materias primas que existen en ellas. Se agrava la perspectiva al observar, que nuevamente, las tierras más vulnerables a ser acaparadas e incorporadas al tren de la globalización, a la que Guatemala concede la entrada triunfal a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, son las tierras indígenas de tenencia colectiva.

La tendencia clara a la reconcentración de la tierra en el país se refleja en la gran cantidad de casos de conflictos agrarios ingresados a la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA): hasta la fecha, la SAA ha registrado 4,746 conflictos agrarios a nivel nacional, de los cuales la mayoría son originados por disputas de derechos, por límites territoriales, por ocupación, o bien, por regularización. La mayor cantidad de conflictos agrarios se concentra en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, El Quiché, Petén, e Izabal⁸⁹.

Hasta el año 2007 únicamente 188 conflictos del total registrados se lograron solventar con resultados positivos⁹⁰. Mientras que el 2006 representa el año de mayor registro de casos del total de casos registrados entre 1997 hasta el 2009, el año 2007 parece marcar una diferencia: Ante la toma del FONTIERRAS el 30 de julio del 2007 por varias organizaciones sociales y campesinas, encabezadas por la Coordinadora de Organizaciones Campesinas - CNOC -, la SAA se ha visto presionada a negociar la resolución de casos y a agilizar la entrega de tierras⁹¹. Es posible, que el auge de casos “finalizados” en el 2007 se relacione con este hecho. Es de notar, que según datos oficiales de la SAA, 3,289 casos han logrado ser

89 Secretaría de Asuntos Agrarios, Estadísticas Julio 2009. Adjuntas en Anexo.

90 CONGCOOP 2007:29; con información del año 2006, proveniente de las oficinas regionales de la Subsecretaría de Resolución de Conflictos de la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA).

91 Ayuda Memoria de la Comisión Técnica de la Mesa de Diálogo y Negociación, Agosto 2007.

92 *Op.Cit.* 2009. Según el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter (2010), entre 1997 y 2008 la Secretaría de Asuntos Agrarios recibió un total de 4.183 casos. De ellos se resolvieron 1.789, o el 43 %.



“finalizados” desde 1997 hasta la fecha⁹². No obstante esta tendencia general de baja en los registros, hay que recalcar, que sólo en el año 2009 se registraron 264 casos adicionales, de los cuales 43 fueron presentados por la CNOC y aceptados como prioritarios.

La instalación de la Comisión Paritaria Permanente para la Prevención y Atención de Conflictos Agrarios, Laborales y Ambientales - COPAC -, en la cual participan de igual forma el sector gubernamental (SAA; CONAP; MARN; MAGA; RIC; FONTIERRAS; MGOB) y representantes del sector social (ADRI; UNAC-MIC; UCG, CNOC; CNP-TIERRA; MOSGUA), busca solventar conflictos agrarios de muy diversa índole. No obstante, los alcances de esta comisión dejan mucho que desear en cuanto a las posibilidades temporales de actuar en un período de gobierno, de competencia de litigio y transformación de conflictos, entre otros. Las organizaciones involucradas en el diálogo aún no han logrado observar resultados concretos de solución de los casos.

a) Desalojos forzosos

Las consecuencias para las comunidades que se encuentran en disputas de tierras han sido negativas, ya que en la lucha desigual por los recursos naturales de ganancias millonarias para terratenientes y empresas de capital nacional y transnacional, las mismas son objeto de una gran gama de mecanismos de represión y de violación a los Derechos Humanos: desalojos; despojos; criminalización de dirigentes; atosigamiento de las comunidades; atosigamiento psicológico. El encarcelamiento de líderes campesinos e indígenas por disputas de tierra y territoriales, en la mayoría de los casos se da a partir de acusaciones falsas, tales como la “usurpación agravada”, enmarcadas en un sistema jurídico que no considera la diversidad cultural, en ausencia de derechos a peritajes culturales, y con grandes márgenes de corrupción a los jueces.

En Guatemala destaca el caso paradigmático de Ramiro Choc, quien en el contexto de disputas territoriales fue condenado el 26 de marzo de 2009 a 8 años de prisión sin pruebas contundentes y en ausencia de un peritaje cultural apropiado. Las ambigüedades del caso muestran los favoritismos de los grupos de poder⁹³. Igualmente destacan los casos recientes de asesinatos y daños físicos de trabajadores campesinos por los guardias de seguridad de la Compañía Guatemalteca de Níquel -CGN- en la comunidad de el Chamán, El Estor, el día 12 de Octubre de 2009, fecha clave para la resistencia indígena en América⁹⁴. También, la CGN actúa de la misma forma, asesinando el 27 de septiembre 2009 en el Barrio la Unión de el Municipio de el Estor, Izabal al profesor comunitario Adolfo Ich, hiriendo gravemente a 8 campesinos por miembros de la seguridad privada de la compañía⁹⁵. En el mismo mes, el 02 de septiembre, fueron desalojadas 11 familias de la comunidad “8 de Agosto” y 27 familias de la comunidad Bella Flor, comunidades ubicadas cerca de la cabecera Municipal de Panzós, Alta Verapaz. Con fines de acaparar tierras para la producción de caña de azúcar y palma africana, el empleo de las fuerzas de seguridad pública fue notorio,

93 Comunicado CNOC 27/03/09

94 Comunicado Amnistía Internacional 2009

95 Comunicado Encuentro Campesino, 27 de Septiembre 2009

96 CUC, IDEAR/CONGCOOP, ECAP, Derechos en Acción, Fundación Guillermo Toriello, 4/09/2009

97 Vía campesina, 14/12/09





ya que en el operativo participaron aproximadamente 50 patrullas de la Policía Nacional Civil y un camión con soldados. Además participaron en el desalojo una cuadrilla de trabajadores y seguridad privada de la misma empresa Chabil Utz'aj, agentes del Ministerio Público, personal de la PDH, y el supuesto propietario de la finca donde está asentada la comunidad Bella Flor, el director regional del ICTA en Cobán y Personal de Secretaría de Asuntos Agrarios⁹⁶. No obstante las acciones urgentes resultantes de la trascendencia internacional del caso, los hechos se repiten en el mes de diciembre, en donde nueve miembros de la seguridad del ingenio Chabil Utz'aj dispararon contra un grupo de 5 campesinos que se encontraban en la Finca Bella Flor. La misma empresa es responsabilizada por previos ataques en junio de 2008 en contra de grupos campesinos y el secuestro temporal de dos integrantes de la dirección nacional del CUC el 1o. de julio de 2008⁹⁷. De igual forma, las comunidades del pueblo Chortí han sufrido ataques y asesinatos de 12 personas, niños entre ellos, en el contexto de defender el territorio en el que se ubicaban 6 comunidades en el municipio de la Unión, Zacapa⁹⁸. El caso de la Finca Los Pinos, en el que se desalojaron a 150 familias Q'eq'chi' mediante fuerzas de seguridad privadas y 600 agentes de la policía y el ejército en febrero de 2009, conlleva el asesinato de Rogelio Cuc y 3 menores de edad, además de tres personas heridas por balas⁹⁹. Dirigentes campesinos del CUC condenaron los mecanismos que el gobierno ha utilizado para desalojar a 22 familias el 14 de agosto. Las mismas se ubicaban desde hace doce años en la comunidad El Cacao, departamento de El Petén, y fueron desalojadas sin orden de juez competente. Asimismo, señalaron el desalojo violento del cual fueron víctimas 27 familias campesinas de la finca Dolores ubicada en Cobán Alta Verapaz¹⁰⁰.

b) Reubicación: ¿indemnización adecuada?

Guatemala no forma una excepción en el hecho de que en el nivel mundial, las regiones más biodiversas, menos intervenidas y mejor conservadas, en su mayoría coinciden con territorios indígenas¹⁰¹, en muchos casos recientemente declaradas áreas protegidas.

Desde la visión institucional del Estado y de las entidades de co-manejo, los asentamientos humanos en las Áreas Protegidas figuran entre las principales amenazas de la integridad ecológica de las mismas. Según información del Consejo Nacional de Áreas Protegidas – CONAP-, las llamadas “usurpaciones” o “invasiones” representan la causa primordial de las presiones sobre las áreas, seguidas por fincas anómalas en el Registro General de la Propiedad (Narcofincas), la tala ilícita, el narcotráfico situado preponderantemente en el departamento de El Petén, seguidas finalmente por la minería y la extracción de petróleo.

La conflictividad en áreas protegidas mayor por causas de asentamientos humanos se identifica sobre todo en las áreas de Petén, Sierra de las Minas, Alta Verapaz y Baja Verapaz. Los mismos se buscan finiquitar a través de la Procuraduría General de la Nación y la instalación de mesas de diálogo del Departamento de Ordenamiento Territorial y Conflictividad Agraria en Áreas Protegidas del CONAP. Bajo la premisa de trabajar el ordenamiento

98 Comunicado COMUNDICH, marzo 2009

99 Comunicado CONIC, 11 febrero 2009

100 Vía Campesina, 21 de agosto 2009

101 Escobar 1997



territorial y la resolución de conflictos, participan de estas mesas múltiples instituciones estatales, entidades no gubernamentales y organizaciones civiles, tales como la SAA, el Fondo de Tierras, CONAP; PDH; RIC; Fundación Turcios Lima, Fundación Guillermo Torriello; Coadministradores (Fundaecco, Fundación Defensores de la Naturaleza, INAB); PGN; y organizaciones campesinas como CUC/CNOC/CONIC. Actualmente existen 40 casos en Áreas Protegidas abordados en las mesas de diálogo.

Si bien las causas de las amenazas ambientales en general, y aquellas relacionadas con las áreas protegidas en concreto, están relacionadas directamente con la ambigüedad en los derechos de la tenencia de la tierra, oficialmente son vinculadas a la visión convencional de proteger áreas naturales de los asentamientos humanos. Esto se ve reflejado en la Política de Asentamientos Humanos del CONAP para el área de las Verapaces específicamente¹⁰², la cual permite la permanencia de las comunidades en las áreas de asentamiento, si es que logran comprobar su estancia anterior a la Declaratoria legal del área protegida.

Dado que el objetivo de dicha política es la conservación de las áreas naturales, siempre permanece ligado a la meta de deshacerse de las poblaciones humanas, aun cuando los medios discursivos plantean excepciones. Posterior a un posible reconocimiento de comunidades y asentamientos con antigüedad, toma lugar la firma del “convenio de cooperación” con el CONAP¹⁰³, en el cual se busca adecuar la presencia humana a las normas establecidas por la entidad gubernamental para la administración del área. Aún así, las comunidades no gozan de certeza jurídica, y el reconocimiento como tal no garantiza a las comunidades la permanencia en el área.

A pesar del convenio, el CONAP ve la manera de reubicarlos. En el caso de que no puedan permanecer en el área por falta de un reconocimiento formal, procede la búsqueda de fincas con la ayuda del FONTIERRAS y otras instancias gubernamentales para su llamada reubicación, es decir, para su desalojo. La diferencia con las comunidades desalojadas es la categoría de comunidades “invasoras”, clasificación que cobra importancia a la hora de desencadenar un proceso judicial por orden de juez, posterior a una demanda institucional, en este caso, del CONAP. La legitimación para despojar de sus entornos de vida a poblaciones enteras es la formulación de la Ley de Áreas Protegidas, la cual establece casos de invasión a la propiedad nacional.

c) Apropiación ilegal de tierras y recursos

Actualmente existen más de 76 comunidades asentadas dentro de la Reserva Biosfera Sierra de las Minas que constan de conflictos agrarios, de las cuales 20 se ubican en la zona núcleo¹⁰⁴. La Biosfera se divide en distintos tipos de propiedad, siendo que existen asentamientos humanos en fincas nacionales, propiedades de la Fundación Defensores de la Naturaleza, propietarios privados, así como fincas nacionales adscritas al CONAP.

102 CONAP 2004

103 Los llamados convenios de cooperación obligan a las comunidades a un “mejor manejo e involucramiento” en las prácticas de conservación, educación ambiental, así como en proyectos de conservación manejados por las comunidades. Sin embargo, hasta la fecha no se han firmado más de dos convenios.

104 Hurtado 2007

105 Mapa de ubicación de comunidades, cortesía CONAP 2009.





Actualmente, el CONAP está desarrollando una nueva estrategia para evitar “anomalías” para alrededor de 20 comunidades. Las comunidades “invasoras” próximas a ser forzadas a la firma de un convenio de cooperación con el CONAP se encuentran en la Sierra de las Minas que abarca los municipios de la Tinta, Panzós y Chisec, en el departamento de Alta Verapaz, así como en el municipio de El Estor, Izabal: San Isidro, San Vicente I; Monja Blanca; San Vicente II; San Francisco III; San Francisco II; San José las Minas; San José las Tinajas; Río Chiquito I; Peña Blanca; Caquiha I; Caquiha II; Serranía de los Mayas; Chibnitzul; Sierra La Bendición; Mucbilhá II; Tzuhul Q’eqchi’; Montaña Escote; Nueva Palestina; Se’saltul; Sermotzuc; Nueva Esperanza; Belén; Valle Verde; Nueva Jerusalén; Cerro Lindo; Xalhá¹⁰⁵. Aún así, diversas comunidades en Sierra de las Minas que han sufrido intentos de desalojos violentos en septiembre del 2009, no forman parte del listado del CONAP. Entre ellas, las siguientes: San Juan Secomum, Las Pacayas, Río Chiquito II, y San Miguel recientemente¹⁰⁶.

5. Consultas de buena fe y el Derecho a la Consulta

La violación a los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas se observa en el hecho de que las disputas por tierras y territorios indígenas únicamente se resuelven mediante el derecho civil, y carecen de un código procesal agrario que incluya las especificidades y necesidades de los pueblos indígenas del país. Estas necesidades específicas en relación a la defensa de tierras y territorios indígenas se relaciona con la violación de los derechos culturales, la violación de derechos relativos a la defensa de los recursos naturales en territorios indígenas, la violación del derecho al acceso a tierra e insumos financieros para dinamizar la economía campesina, la discriminación y el racismo en los procesamientos de los tribunales tradicionales, la violación del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, así como con la violación al derecho a las formas propias de organización social que existe en las comunidades.

Tal es el caso de las organizaciones de base, que han logrado realizar Consultas de buena fe y comunitarias¹⁰⁷, nuevas formas de organización de las comunidades indígenas frente a los megaproyectos. Iniciando con el municipio de Sipacapa, San Marcos, en el año 2005, se han llevado a cabo 36 consultas comunitarias en el nivel nacional, en las cuales las comunidades han exigido el respeto a los resultados de estos procesos de participación y toma de decisión. La mayoría de consultas han votado por mayoría en contra de diversos megaproyectos, preponderantemente de minería. No obstante, según el fallo de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en el 2005, frente a los resultados de negativa a la mina *Marlin* de la consulta de buena fe el 18 de junio del mismo año, a los mismos no se les acreditó carácter vinculante. Esto sucedió a pesar de que en el Código Municipal, la Ley de

106 Comunicados CNOC 08/10; comunicación coordinación Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas UVOC.

107 Las consultas comunitarias se distinguen de las consultas populares, las consultas de buena fe y de las consultas de vecinos, en tanto se reflejan en legislaciones distintas. Las consultas de buena fe se ven amparadas en el Convenio 169 de la OIT, mientras que las consultas populares se avocan a la Constitución

Política, y las comunitarias al Código Municipal (Colectif Guatemala, et.al. 2009).



Descentralización, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala, y la legislación internacional competente, que protege los derechos territoriales de los pueblos indígenas, queda establecido lo contrario.

Sin embargo, cuatro años más tarde, el 21 de diciembre de 2009, a causa de la consulta popular de los habitantes de San Juan Sacatepéquez, la Corte de Constitucionalidad sentencia que la consulta y todos los demás derechos regulados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tienen igual jerarquía constitucional, es decir, pasan a formar parte del listado de los Derechos Humanos regulados en los artículos del 1o al 149 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Por lo tanto, todas las licencias de reconocimiento, exploración y explotación minera y las licencias de hidroeléctricas otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas sin consulta, son ilegales y arbitrarias por violar el derecho constitucional de consulta.

Consecuentemente, todos los demás derechos colectivos e individuales reconocidos en la constitución política y los convenios internacionales ratificados por Guatemala en materia de Derechos Humanos son violados¹⁰⁸. Contrario a los fallos cambiantes de la Corte de Constitucionalidad, así como las medidas cautelares recientemente solicitadas por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos - CIDH -, la Ley de minería, no contempla el consentimiento previo, libre e informado de la población, con lo que quedan evidenciadas las contradicciones en los marcos legales.

Según las conclusiones preliminares del reciente Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁰⁹, el clima de alta inestabilidad y conflictividad por la tierra y los recursos naturales ocasionado por empresas transnacionales en territorios indígenas en Guatemala, responde a un mismo patrón de violación de los derechos territoriales de los pueblos, así como a la declarada invalidez de las Consultas de buena fe por parte del Estado. Este señalamiento reciente recalca la necesidad de regular los principios de los acuerdos internacionales ante la notoria confusión acerca de la obligación del Estado de atender las demandas y serias alegaciones de los pueblos.

El debate actual sobre la validez o no de las consultas de buena fe se agota en la falta de regulación y obligatoriedad de las mismas, lo cual refleja claramente la evasión de las responsabilidades estatales. Baste el sólo hecho de que tanto las consultas, como también otras regulaciones propias de los pueblos en torno al uso y manejo de los recursos, representan medios propios de expresión y participación plural.

108 Corte de Constitucionalidad, expediente 3878-207. Guatemala, 21 de diciembre de 2009.

109 Conferencia de Prensa. 18/06/2010.





Bibliografía

- Alonso, F.; A. *El derecho humano a la alimentación ante los colonizadores del agro en Guatemala: caña de azúcar y palma africana*. En: Emanuelli, M.S.; Jonson, J.; Monsalve Suárez, S. (comp.) **Azúcar roja, desiertos verdes**. FIAN Internacional; FIAN Suecia; HIC-AL; SAL. Diciembre 2009, 199-213 pp.
- Colectif, Guatemala *et.al. Territorios indígenas y democracia guatemalteca bajo presiones, Informe sobre la conflictividad social, consultas comunitarias y violaciones a los Derechos Humanos en el contexto de la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas del altiplano occidental de Guatemala*. Guatemala, 2009.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP– **Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas de la Región de las Verapaces**, Serie Políticas, programas y proyectos, Documento # 40. Guatemala, agosto 2004.
- Corte de Constitucionalidad, *expediente 3878-207*. Guatemala, 21 de diciembre de 2009.
- De Schutter, O. /Asamblea General Naciones Unidas/A/HRC/13/33/Add.4; Distrito General, 26 de enero 2010.
- Escobar, A. “Whose Knowledge, Whose Nature? Biodiversity Conservation and Social Movements. Political Ecology”. En: *IV Foro del Ajusco, ¿De quién es la Naturaleza? Biodiversidad, Globalización y Sustentabilidad en América Latina y el Caribe*, El Colegio de México/PNUMA, 19-21 de noviembre, México, 1997.
- Instituto Nacional de estadística **Encuesta Nacional Agropecuaria 2008**. Versión electrónica. Guatemala 2008.
- Fuentes López, M.; van Etten, J.; Ortega Aparicio, A.; Vivero Pol, J. **Maíz para Guatemala: Propuesta para la Reactivación de la Cadena Agroalimentaria del Maíz Blanco y Amarillo**, FAO- Representación en Guatemala, Guatemala, 2005.
- Garoz, B.; Alonso Fradejas, A.; Gauster, S. **Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005**, Programa de Estudios para el Desarrollo Rural, CONGCOOP, Guatemala, 2005.



- Goldberg, R. “The Role of the Multinacional Corporation”, en: *American Journal of Agricultural Economics*, Blackwell Publishing, Wisconsin, USA, 1981.
- Hurtado, L. **La Cuestión agraria en Alta Verapaz: Principios y dinámicas agrarias y reproducción campesina (1970-2007)**. Tesis Doctoral, FLACSO, Guatemala, 2007.
- INE **Censo Nacional Agropecuario**. Versión digital. Guatemala, 2003.
- Krishnamurthy, A. **Frauen gewinnen Land- Landbesitz, eine Empowermentstrategie für indigene Frauen in Guatemala?** FIAN Colonia, Alemania, 2007.
- Ministerio de Energía y Minas –MEM– *Derechos Mineros de Reconocimiento, Exploración y Explotación*. Listado oficial. Guatemala, 2009.
- Merlet, M.; Thirion, S.; Garces, V. *Estado y Sociedades Civiles, Acceso a la Tierra y Desarrollo Rural: Reforzar las Capacidades para Nuevas Formas de Gobierno* ICARRD, Issue Paper, Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Porto Alegre, Brasil, 2006.
- Palma Murga, G.; Taracena Arriola, A.; Aylwin Oyarzun, J. **Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz**; FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA, Guatemala, 2002.
- Phillipidis, G. “Energy Security Achievable with Biofuels Made in the Americas”, Working Paper para la Vº Reunión del Grupo Mesoamericano de Biocombustibles, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, 4 de Diciembre. Ciudad Guatemala, 2008.
- PNUD **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010**, 1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, EE.UU., 2010.
- Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA–*Estadísticas-Julio 2009*. Guatemala, 2009.
- Winkler, K.y Alonzo, F. **Presiones territoriales e instituciones indígenas en Totonicapán y Alta Verapaz**, Magnaterra Editores, Guatemala, 2010.
- Winkler, K. y Monzón, R. *El potencial de tierras para la producción autosuficiente de maíz en Guatemala*. IDEAR-CONGCOOP; documento de trabajo. Guatemala, 2008.
- Zepeda,R. y Gauster, S. *Políticas agrícolas y de seguridad alimentaria y nutricional aplicadas en el ámbito municipal*. CONGCOOP/IDEAR/Campaña Vamos al Grano, Guatemala, 2010.
- Ziegler, J./ Asamblea General Naciones Unidas/ **E/CN.4/2006/44/Add.1**; Distrito General, 18 de enero de 2006





Listado de comunicados citados

- Amnistía Internacional, 10 octubre 2009.
- Food First Information and Action Network –FIAN–, Iniciativa de Copenhague para América Central y México –CIFCA–, World Organization Against Torture -OMCT–, Vía Campesina, Cooperation internationale pour le developpement, 2009.
- CLOC 28/09/2009.
- CNOC 27/03/09.
- Comisión de Verificación Fundación Guillermo Toriello, ECAP, CUC, Derechos en Acción e IDEAR/CONGCOOP 04/09/2009.
- Comunidad Primavera del Ixcán, 14 de octubre de 2009.
- COMUNDICH marzo 2009.
- CONIC 11 febrero 2009.
- CUC; IDEAR/CONGCOOP; ECAP; Derechos en Acción; Fundación Guillermo Toriello 4/09/2009.
- CUC 14/12/2009.
- Encuentro Campesino, 27 de septiembre, 2009.
- IDEAR/CONGCOOP; Derechos en Acción; FGT; CUC y ECAP 2009. Comunicado: “Desalojo de las Comunidades 8 de Agosto y Bella Flor en el Municipio de Panzós el 2 de septiembre de 2009”.
- URNG-Maíz, 10 de agosto 2009; 29 de septiembre 2009
- Vía Campesina, 21 de agosto 2009.
- Vía Campesina 14/12/09.
- Vía Campesina 15/01/10.
- Vía Campesina 15/04/2009; 24/04/2009; 15/07/2009.
- Vía Campesina 12/11/2009.

A woman wearing a striped dress is working in a field of tall corn stalks. She is bent over, tending to the plants. The field is lush and green, with rows of corn plants stretching into the distance. The overall scene is a rural agricultural setting.

Directriz 8b

Capítulo Tierra 2

Wolfgang Krenmayr*

PTI

Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.

*Sociólogo, Investigador regional de la Pastoral de la Tierra Interdiocesana. PTI.

Introducción

La directriz voluntaria número ocho de la FAO relativo al Derecho a la Alimentación aborda el acceso a recursos y bienes fundamentales para poder gozar de alimentos y enfocan temas como el agua, el mercado laboral, la sostenibilidad, entre otros más, así como el tema de la tierra. La distribución de la tierra, tenencia, propiedad y otros más cobran mucha importancia en sociedades con vocación agrícola como en el caso de Guatemala. A pesar de ligeros cambios en los últimos años, la mayoría de la población aún vive de la cosecha que logra una o dos veces al año. La democratización de la tierra es de suma importancia en un contexto en dónde prácticamente no existen alternativas. Guatemala no tiene industrias desarrolladas ni segmentos amplios del sector de servicios. No hay seguridad social – la cosecha de cultivos de subsistencia, en muchas ocasiones, son un pilar relevante del sostén familiar. Finalmente, la relación con la tierra ha sido estrecha y fundamenta un sistema complejo de identidades y cosmovisiones de los pueblos indígenas.

Años antes de la aprobación de las directrices voluntarias de parte de la FAO, la carta pastoral “El Clamor por la Tierra” presentada por la Conferencia Episcopal de Guatemala, denunció las condiciones de las grandes mayorías excluidas en el campo que viven en pobreza, pobreza extrema y sin seguridad sobre los medios de producción rural. A la vez “El Clamor por la Tierra” anunció la necesidad de cambios y fundamentó la creación y el desempeño de las Pastorales de la Tierra con su opción para los pobres. En anteriores Informes Alternativos sobre el Derecho a la Alimentación se abordaron: la problemática de pobreza y de la concentración de la tierra. En el presente artículo se analiza la implementación de políticas públicas de dos instituciones centrales para el tema agrario, la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) y el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) desde la experiencia y acompañamiento a organizaciones campesinas e indígenas del Occidente. Ambas fueron creadas a fin de poder cumplir las obligaciones de Estado de facilitar el acceso a medios de producción y de resolver conflictos e inseguridad jurídica sobre estos. A la vez, en el artículo se aborda el tema de la conflictividad agraria y ambiental a partir de algunos casos ejemplares que están siendo acompañados por la Pastoral de la Tierra Interdiocesana, cuyo análisis se concentra en la región Occidente del territorio nacional.

Cabe mencionar, que en el tema de desarrollo rural integral todavía no se da cumplimiento a los Acuerdos de Paz que mandatan la creación de una ley específica. Desde hace varios años las organizaciones campesinas lucharon por lograr la puesta en vigencia de disposiciones que aseguraran condiciones menos excluyentes, más equitativas y más justas para la población rural, primordialmente campesina. A finales del año 2009 la Iniciativa de Ley



de Desarrollo Rural Integral 4084 había logrado el dictamen favorable de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, sin embargo, la situación política cambió en el año 2010. La iniciativa 4084, al igual que otras, fue llevada a un proceso de diálogo en la Mesa de Reactivación Económica, Desarrollo Rural y Pueblos Indígenas del Congreso de la República; sorprenden los sectores empresariales quienes frecuentemente argumentan que el tema de la tierra ya no es fundamental para la sobrevivencia de la población; sin embargo, debe tenerse presente que los mismos sectores tienen interés en incursionar en territorios indígenas y de otras poblaciones para la explotación de recursos naturales, minería, hidroeléctricas y mega plantaciones de monocultivos. Aún en períodos con mucha migración la tierra sigue siendo fundamental para la vida.

En las siguientes páginas se analiza si la actuación del Estado favorece el cumplimiento de su responsabilidad respecto al Derecho a la Alimentación o no.

1. CInstituciones estatales para la implementación de la política agraria

1.1 Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la Republica, SAA

Una de las principales finalidades de la SAA es “Promover el establecimiento de las estrategias necesarias para atención a los conflictos de naturaleza agraria relativos a la tenencia, posesión o propiedad de la tierra¹¹⁰”, siendo su finalidad primordial la de resolver conflictos agrarios. Aún así la mayoría del presupuesto vigente para el ejercicio fiscal 2010 no se destina a la resolución de conflictos sino a las actividades comunes, es decir el funcionamiento de la SAA, en total un 40.55% del presupuesto institucional. Aunque a principios del año no era así, porque todavía se previó 51.67% para la resolución de conflictos, Q28.4 millones del total de los Q55 millones que iba a recibir la SAA. Sin embargo, una transferencia de Q15 millones a favor de FONAPAZ afectó diversos rubros de la SAA, la gran mayoría de reducción lo sufrió el rubro para la resolución de conflictos agrarios; se redujo a la cantidad de Q15.4 millones, del 51.67% al 38.52%.

En el ejercicio fiscal 2009 el presupuesto de la SAA inició con Q28.4 millones¹¹¹ para la resolución de conflictos, sin embargo, la tendencia del año fue distinta. A mediados de septiembre recibió una ampliación cosmética de su presupuesto por Q75 millones para la compra de tierras y terrenos. Esta ampliación, no obstante, nunca se hizo efectiva, pues, no se ejecutó ni siquiera el presupuesto inicialmente vigente al final del año, sino sólo Q17.2 millones, un 17.74% del presupuesto vigente. La explicación oficial se limita a mencionar la baja recaudación fiscal en un momento de crisis financiera. Sí bien es cierto que todo el presupuesto general del Estado fue afectado por la falta de ingresos del Estado, no cabe duda que por falta de voluntad política se decidió en contra de la resolución de conflictos agrarios, fue una de las obligaciones del Estado más afectadas por la reducción, mientras que se favorecieron otras instituciones que lograron mejores ejecuciones¹¹².

110 Acuerdo Gubernativo Número 150-2005, del 5 de mayo 2005

111 Montos de presupuesto del 2008 y 2009 son iguales porque el Congreso de la República no logró la aprobación de un presupuesto específico para el ejercicio fiscal 2009, quedando vigente el del año anterior.

112 Por ejemplo, el MINEDUC fue una de las instituciones favorecidas, pues, en el transcurso del año recibió un aumento de presupuesto de 9.96% y ejecutó 96.40% del total.



En el ejercicio fiscal 2008 la situación fue distinta. Se redujeron los montos de los rubros para actividades comunes y para la política agraria, sin embargo, aumentó el presupuesto para la resolución de conflictos; que concluyó con una ejecución de 94.98 % para atender la conflictividad agraria.

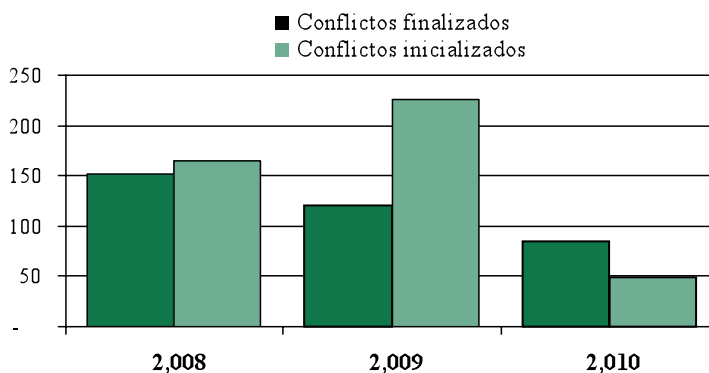
La propuesta de presupuesto presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República propone un total de Q47,143,989.00 para la SAA en el año 2011. Para la “Prevención y Resolución De Conflictos Agrarios” con Q23.6 millones el Gobierno pretende resolver 430 casos y realizar 24 talleres sobre métodos alternos de resolución de conflictos. El programa “Política Agraria” de años anteriores fue reemplazado por el programa “Desarrollo Agrario y Rural” previendo Q6 millones para realizar seis talleres sobre políticas agraria y nacional de desarrollo rural integral. Es de esperar a conocer qué cambios realizará el Congreso de la República y qué modificaciones se realizarán en el transcurso del año electoral.

En los últimos años frecuentemente ha bajado el presupuesto para la resolución de conflictos, limitando la ejecución del presupuesto vigente, también, se observa el empeoramiento de la capacidad de resolver conflictos.

A nivel nacional se registra una continúa reducción del número de conflictos finalizados en los últimos años: de 455 conflictos en el 2008 a 406 en el 2009 y a 153 en el primer semestre del 2010¹¹³. La misma incapacidad de resolver conflictos se observa también en la región occidental del país¹¹⁴.

Gráfica No. 1

Tendencia de nuevos conflictos registrados y de conflictos finalizados, región Occidente, años 2008, 2009 y primer semestre 2010



Fuente: datos de SAA, julio 2010, elaboración PTI

113 Se podría proyectar a un posible total de 306 conflictos finalizados en el 2010.

114 Para el presente análisis se considera como parte del Occidente del país las regiones Sur-Occidente y Nor-Occidente de Guatemala, siendo los departamentos de: Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu, San Marcos, Sololá, Suchitepéquez, Totonicapán





En el período de análisis la SAA da 1,014 conflictos por finalizados, distinguiendo entre *resuelto, concluido o cerrado*. De acuerdo a la Secretaría se resolvieron 730 conflictos, habiendo logrado acuerdos entre las partes, siempre que satisfagan sus intereses, mediante la intervención de la SAA, mismas que se lograron a través de la conciliación, mediación asistida y/o negociación. Se registraron 54 casos como cerrados por no corresponder al mandato de la Secretaría. Por aparte se concluyeron 230 en el sentido que una o ambas partes se retiraron de un proceso de diálogo y negociación o no aceptan la intervención de la SAA.

La mayor cantidad de conflictos finalizaron en los departamentos de El Petén, Alta Verapaz y El Quiché: en total 70 % de todos los casos finalizados entre enero 2008 y mediados del año 2010, se ubican en este espacio geográfico caracterizado por ser zona catastral o área de construcción de la Franja Transversal de Norte. Sólo el 35.2 %¹¹⁵ de los conflictos resueltos se registraron en la región Occidente. Los conflictos más comunes según tipología de la SAA son de disputa de derechos¹¹⁶, representando el 77.7 % de los conflictos finiquitados.

Las organizaciones campesinas acompañadas por la Pastoral de la Tierra Interdiocesana en la búsqueda de resolver su conflicto han sido afectadas por la notoria incapacidad de la SAA. Ninguno de los tres conflictos paradigmáticos ha avanzado en los años 2009 y 2010: Por algún tiempo no se efectuaron ni siquiera reuniones y en las pocas ocasiones de hablar sobre conflictos concretos la SAA explicó que no hay recursos financieros o que estos no estaban asegurados. Únicamente el conflicto de la finca Santa Rita se finalizó en el contexto de comunicación directa entre las partes bajo su auspicio. Sin embargo, en este conflicto se aceptaron arreglos económicos en un contexto de un desalojo extrajudicial que requería un fallo sobre responsabilidades penales de un finquero. A partir de estas experiencias y el respectivo análisis la PTI concluye de la presunta muerte de la SAA¹¹⁷.

1.2 Fondo de Tierras - FONTIERRAS -

La creación del Fondo de Tierras¹¹⁸ responde a uno de los compromisos acordados en los Acuerdos de Paz. Al igual que otros puntos del cronograma de implementación el plazo de actuación previsto para FONTIERRAS se limitaba al período del año 1999 al 2008, siendo esto el tiempo en el cual el Estado asignará recursos financieros a FONTIERRAS. Este hecho complicó el actuar del Fondo en años posteriores, especialmente en relación al tema de acceso a tierra por vía de financiamiento de compras de fincas. En marzo del año 2010 se eliminó la referida barrera legal con la aprobación del Decreto Número 7-2010. La reforma a la norma legal prevé para el año en curso que "...el Organismo Ejecutivo efectuará las

115 El Quiché forma parte de la región Occidente.

116 El concepto de la SAA de disputa de derechos: Cuando dos o más personas disputan simultáneamente la propiedad o posesión de la misma tierra. En esta clasificación se encuentran conflictos que pueden ser originados por: Doble o múltiple titulación, doble o múltiple registro de la misma propiedad, titulaciones supletorias realizadas sobre derechos registrales vigentes (bienes inscritos), falta de inscripción registral, vicios registrales, error estatal en administración de tierras, derechos sucesorios, reivindicación histórica, falta de definición y establecimiento de linderos, servidumbres.

117 Ingrid Urizar: *Muerte presunta de la Secretaría de Asuntos Agrarios y de la institucionalidad agraria guatemalteca* EN: PTI (2010): *¿Hacia donde vamos?, Conflictividad agraria, ambiental y laboral - una mirada desde el campesinado*, pág.29

118 Ley de Fondo de Tierras, decreto número 24-99



transferencias presupuestarias correspondientes¹¹⁹. Sorprende que a finales de agosto el Ministro de Finanzas Públicas, Edgar Alfredo Balsells “sostuvo que el Ejecutivo destinó Q75 millones para compra de fincas¹²⁰” mientras que a septiembre el presupuesto de FONTIERRAS todavía no registra ninguna transferencia correspondiente.

En el ejercicio fiscal 2010 el presupuesto vigente coincide con el inicialmente aprobado para el año 2009: Q36.8millones. El rubro más grande de los fondos se destinó a las actividades centrales de FONTIERRAS, en otras palabras, la administración: 42.53 % y 46.79 % respectivamente en 2010 y 2009. Los presupuestos en años anteriores fueron significativamente mayores: Q203.1millones en 2008, Q139.8millones en 2007, Q126.3millones en 2006 y Q255.2millones en el año 2005. En los años de la administración FRG el nivel de ejecución ha variado entre 64.55 %, 72.55 % y 87.91 % (de 2005 al 2007). En los primeros dos años del gobierno de la UNE los fondos que se devolvieron al fondo común fueron inferiores, se ejecutaron 93.41 % y 91.43 % respectivamente en 2008 y 2009. De todos los pagos efectuados entre 2007 y mediados del año 2010, un 72.8 % se destinaron al programa Acceso a Tierra, en 2009 y 2010 sólo un 30 % llegó al programa Acceso a Tierra. Para el año 2011 el Organismo Ejecutivo propone un presupuesto total de Q52.2millones. Lo propuesto representaría un aumento por 41.8 % relativo al presupuesto inicial 2009 y 2010, sin embargo, dependerá del Congreso de la República y del gobierno cuánto dinero finalmente ejecutará FONTIERRA. El monto asignado no se distancia del que recibió cuando el Estado no contempló podía trasladar fondos al FONTIERRA, por lo que se prevé que no podrá cumplir su mandato.

Mientras que el presupuesto para Acceso a Tierra predominó en los presupuestos de los últimos cinco años, las estrategias institucionales han variado: desde compras de fincas al principio de la creación de FONTIERRAS hacía el arrendamiento de tierras sin opción de compra a partir del año 2004. La siguiente ilustración refleja el cambio drástico que ha sucedido considerando los montos de crédito y de subsidios. El punto central ha sido el año 2005 cuando por primera vez el Arrendamiento de Tierras tiene mayor asignación que la de compra de fincas.

119 Tercer párrafo, art.26 de Ley de Fondo de Tierras según reforma por Decreto Número 7-2010.

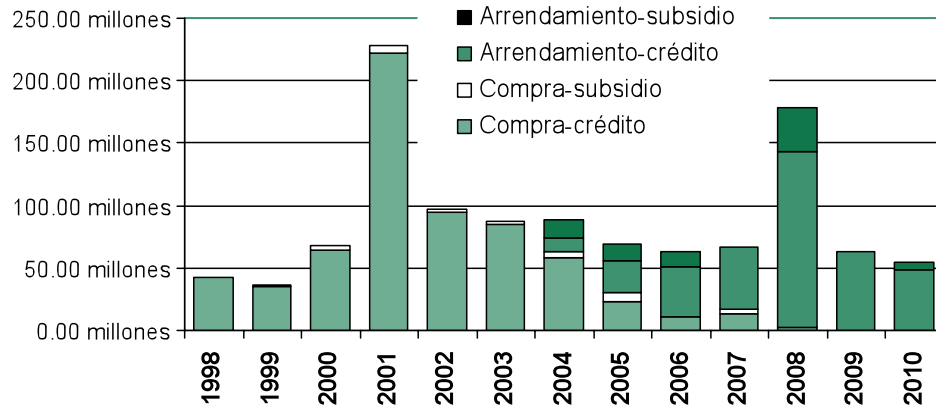
120 Diario de Centroamérica, 24 de agosto 2010





Gráfica No. 2

Montos de créditos y subsidios de compras de fincas y de arrendamiento de tierras, a nivel nacional, año 1998 al 2010

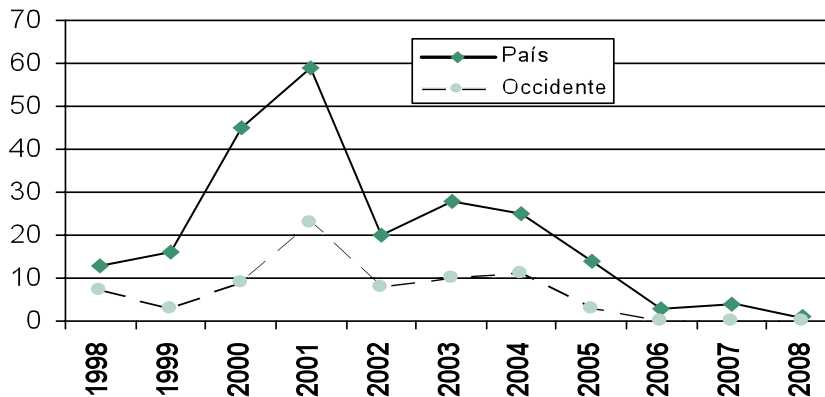


Fuente: datos de FONTIERRAS, agosto 2010, elaboración PTI

Entre enero del año 1998 y noviembre del 2008 se compraron 252 fincas con apoyo financiero de FONTIERRAS. Los años 2001 y 2002 con mayor número de fincas compradas corresponden a la administración del FRG (años 2000 al 2003 un total de 152 fincas), mientras que en tiempo de la GANA se redujo a una tercera parte: 46 fincas en 4 años. Para la región Occidente se financió un total de 77 fincas (30.6 %) entre 1998 y 2005 (FRG: 50, GANA: 14 fincas en Occidente y UNE 0 fincas).

Gráfica No. 3

Fincas entregados entre el año 1998 y 2008

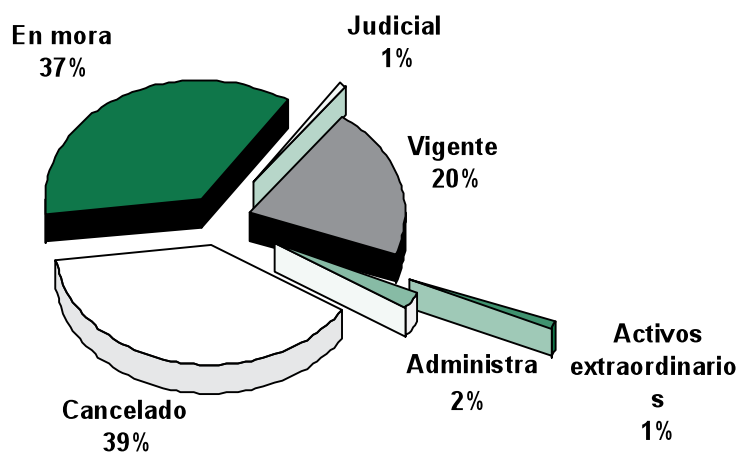


Fuente: datos de FONTIERRAS, agosto 2010, elaboración PTI



El modelo de compra a través de FONTIERRAS por medio del endeudamiento de los campesinos es más que dudable. Del total de 252 fincas compradas, sólo 38.9% fueron canceladas y 36.5% están registrados por FONTIERRAS con estado “en mora”. Es decir una de cada tres fincas no ha estado en capacidad de cancelar sus deudas. Prácticamente el FONTIERRAS no ha resuelto el problema agrario sino ha generado un nuevo problema. A esto se suman los manejos inadecuados y las deficiencias en los programas de fortalecimiento técnico. Ha habido varias denuncias de la problemática de “deuda agraria”. A mediados de julio 2010 los datos de FONTIERRA registran dos fincas cuyo destino está por resolverse en ámbito judicial¹²¹. Hasta la fecha no hay ninguna política viable para responder de manera general a una problemática estructural de una gran parte de las adquisiciones de tierras por vía del Fondo: no hay condiciones para que las fincas sean productivas y pudieran pagar sus deudas a partir de esfuerzos propios, a cambio, si hay amenazas de liquidar fincas las cuales habían sido adquiridos a través de este mecanismo.

Gráfica No. 4
Estado actual de fincas compradas



Fuente: datos de FONTIERRAS, agosto 2010, elaboración PTI

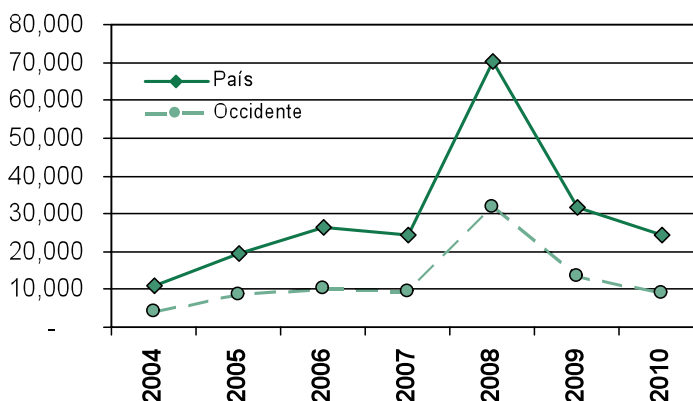
A pesar de la ausencia de otras políticas, como consecuencia FONTIERRAS favoreció el arrendamiento de tierras, presentándolo como alternativa a la compra. Similar a la compra el aporte del Estado se divide en una parte en calidad de crédito y otra parte en calidad de subsidio no reembolsable. Desde la creación del programa se registraron un total de 207,683 familias beneficiadas por el arrendamiento, 41.6% correspondieron al Occidente (86,349 beneficiados).

121 Empresa Campesina Asociativa ECA Nueva Candelaria, Municipio De San Martín Sacatepéquez, Quetzaltenango y (2) Comité De Mujeres Pobres y Desamparadas, Livingston, Izabal.





Gráfica No. 5
Arrendamiento de tierras entre el año 2004 al 2010



Fuente: datos de FONTIERRAS, agosto 2010, elaboración PTI

Es importante subrayar que el arrendamiento de tierra es sin opción a comprar las tierras. Los campesinos, en este sentido, están en máximo grado de riesgo: invierten en todos los medios de producción, sin ser propietarios de la tierra la producción tiene que alcanzar para pagarle a un terrateniente. Además es importante recordar que frecuentemente cultivos como maíz y frijol no son rentables es decir que no generan ganancias, ni en condiciones de propiedad y menos aún en caso de arrendamiento de tierra. Finalmente el arrendamiento tiene efectos negativos sobre el uso sostenible de las tierras: sin tener seguridad a mediano o largo plazo sobre la tierra los campesinos no están dispuestos de invertir en trabajos costosos o extensivos en jornales para la conservación de suelos, para el uso de agricultura orgánica, etc., pues se preguntan para que conservan tierras que finalmente no podrán cultivar en un próximo ciclo de cultivo.

2. Análisis de la funcionalidad del Estado con respecto a la conflictividad agraria y ambiental en el campo desde el acompañamiento de tres conflictos por la PTI

Desde el año 2000 la Pastoral de la Tierra Interdiocesana ha acompañado conflictos agrarios, laborales y ambientales. A finales del año 2009 las Pastorales acompañaron trece conflictos agrarios y ambientales¹²², de estos algunos se han finalizados. Para el presente monitoreo de la directriz 8b sobre la tierra se decidió considerar los siguientes conflictos como ejemplares para entender las problemáticas y su abordaje en el ámbito de la institucionalidad pública. Actualmente uno de los conflictos que requiere de intervención del Estado está estancado, otro en etapa de negociación con terratenientes y el tercero en el resuelto en la esencia del conflicto según descripción más adelante, sin embargo, aún plantea retos administrativo respecto a trámites.

122 PTI (2010): “¿Hacia Dónde Vamos? - Conflictividad Agraria, Ambiental y Laboral”. Pág.3



Cuadro No. 1
Conflictos sistematizados por PTI 2010

Nombre del conflicto	Ubicación	Tipo de conflicto	Estado del conflicto
Siete comunidades de Ocós	San Marcos	Ambiental	Estancado
Caserío Nuevo San Francisco, Finca San Francisco, San Pablo	San Marcos	Agrario y ambiental	En movimiento
Aldea Patzán, Santa María Chiquimula	Totonicapán	Agrario	En movimiento

Fuente: PTI 2010

2.1 Presentación de casos y análisis de resultados de sistematización a partir de tres conflictos acompañados por PTI

a) Siete comunidades de Ocós

Desde el año 2005 la PTI acompaña a siete comunidades de la Aldea La Blanca, municipio Ocós¹²³. Las referidas comunidades están ubicadas en cercanía al zanjón y río Pacaya, parte de la cuenca del río Ocosito. La zona es conocida como un área en peligro de inundaciones durante uno o dos meses por año - principalmente septiembre y/o octubre. Sin embargo, desde el año 2005 la problemática se endureció con inundaciones que comenzaron a finales de mayo y con mayor fuerza. En la referida ocasión el Comité Pro Pérdida y Dragado de Río Pacaya registró daños de cultivos de 400 familias con una extensión total de 10,597cds, principalmente maíz, frijol y plátano. Desde entonces la problemática se repite cada año, en algunas ocasiones con mayores repercusiones y en otras ocasiones más moderadamente. En el año 2010 las inundaciones comenzaron a finales de mayo y con el paso de la tormenta Ágatha. Sin embargo, la zona inundada fue mucho mayor con la tormenta Álex. Y siguen los problemas y estragos que causa el agua que viene por los quineles¹²⁴ y ríos de la zona en el mes de agosto 2010.

123 Comunidades: Barillas, Carrizal, Chiquirines, El Izotal, Morenas, Palmar I, Palmar II

124 Canales artificiales construidas por BANASA como parte del sistema de riego del monocultivo de banano.





Cuadro No. 2
Daños causados por inundaciones en 7 comunidades de Ocós

Comunidad	Pérdidas en mayo 2005		Pérdidas en mayo 2010		
	Familias	Maíz	Familias	Maíz	Plátano.
Barillas	125	3,220 cds	58	1,205 cds	199 cds
Carrizal	50	786 cds	133	1,573 cds	145 cds
Chiquirines	38	845 cds	135	2,463 cds	593 cds
El Izotal	1	10 cds	32	640 cds	–
Morenas	38	700 cds	44	475 cds	175 cds
Palmar I	19	654 cds	101	1,653 cds	538 cds
Palmar II	70	1,462 cds	77	1,135 cds	310 cds
(otras comunidades)	59	2,920 cds	–	–	–
TOTAL	400	10,597 cds	580	9,144 cds	1,960 cds

Fuente: Comité Pro Pérdida y Dragado de Río Pacaya, PTI, 2005 y 16/06/2010

En el año 2010 se destruyeron cultivos en más de 11 mil cuerdas representando pérdidas en las economías campesinas de Q7.5 millones en cultivos de maíz y plátano. A estas pérdidas del año 2010 se suma la falta de ingresos por el impedimento de cultivar una segunda cosecha en las tierras bajas de la costa, es decir, en las tierras que se inundan desde el año 2005.

¿Qué ha cambiado desde el 2005? A pesar de que el cauce del zanjón y río Pacaya siempre ha sido débil, sin embargo, la diferencia fundamental radica en el volumen de agua que lleva el zanjón y río Pacaya. A la altura de las siete comunidades, lleva en su caudal la propia agua y, además, el agua que viene del Ocosito así como el de otros ríos que viene desde el sur de las fincas de la agroindustria Bananera Nacional S.A., BANASA. Los quineles (canales artificiales) que construyó BANASA lo llevan desde el río Ocosito hacia el frágil cauce del Pacaya ubicado el norte de las tierras de la BANASA y este cause no está en condiciones de absorber el volumen de agua. Es más, en el 2010 se inundaron comunidades que no están en cercanía de ningún agua natural – fueron inundadas por el agua que les llegó en los quineles de la bananera. Cabe mencionar que la empresa agroindustrial no sólo introdujo quineles sino además construyó bordas para que no le afectaran las inundaciones de ríos al lado de sus tierras, causando mayores estragos para los campesinos.

Un análisis simple de la situación compleja ha llevado a algunas personas a concluir que la problemática se daba por fenómenos naturales. De esta manera la Comisión Nacional de Coordinación para el Recurso Agua, CONAGUA, analizó en el 2005 las cantidades de precipitaciones y llegó a la conclusión que causas naturales serían los únicos responsables. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales a su vez citó el referido informe y dictaminó lo mismo. Nadie mencionó las inundaciones de comunidades que están lejos de ríos, nadie las analizó, nadie las explicó y nadie concluyó que el agua del Ocosito no sólo inundaba estas comunidades sino además tuvo como consecuencia que el sistema de quineles (canales artificiales) llevaba muchísimo más agua que el Pacaya pudiera absorber. Desde hace dos años la SAA tiene conocimiento que el conflicto es considerado paradig-



mático de parte de Plataforma Agraria, sin embargo, hasta la fecha no ha avanzado, aún en condiciones de inundaciones el Estado no cumple con su obligación de velar por el derecho a la alimentación en contexto de desastres, menos aún para resolver la problemática de fondo del conflicto.

b) Caserío Nuevo San Francisco, Finca San Francisco, San Pablo

El Caserío Nuevo San Francisco, ubicado en la boca costa marquense se constituyó en tierras que históricamente correspondían a una finca de café con nombre San Francisco. Don Roberto Mejicanos Gómez era el dueño hasta su fallecimiento, hace unos cinco años. Él, junto con los trabajadores experimentó la última crisis de café, la cual implicó que los ingresos de la venta de café no alcanzaran para el pago de los jornaleros. Por esto don Roberto Mejicanos G. se decidió a vender partes de la finca a fin de poder pagar a los jornaleros o entregarles a ellos tierras para sus cultivos. De un total de casi 200 desmembraciones entre los años 1998 y 2002 se constituyeron las comunidades Los Andes y Nuevos San Francisco en la finca. En la práctica, la entrega de tierras se concretizó en un proceso de varias etapas entre personas que se respetaron la palabra y se confiaron. En un primer momento, se realizó el pago a cambio del cual sólo se entregó un recibo simple. En un segundo momento (en 5 ocasiones), el abogado de la finca se encargó de preparar todas las escrituras y registrar las desmembraciones en el Segundo Registro de la Propiedad.

Actualmente la PTI acompaña 20 familias compradoras de tierras con recibos sin escrituras que buscan concluir con los herederos el negocio iniciado con don Roberto Mejicanos Gómez. El valor total reflejado en los recibos supera los Q200 mil y es para un total de casi 178 cuerdas. Por aparte se registraron 17 exjornaleros de la finca en un libro de actas de la finca quienes reciben la tierra a cambio de diversos pagos pendientes por sus trabajos. Ambos grupos, compradores y exjornaleros están actualmente en posesión de sus parcelas a pesar de estar pendientes de recibir las escrituras registradas.

El fallecimiento de don Roberto Mejicanos Gómez no sólo representa un cambio de generaciones sino también de vocaciones. De sus hijos sólo uno le había acompañado más seguidamente a la finca, los demás no desarrollaron una relación estrecha con la tierra. La herencia implicó que un finquero quien había estado en contacto con su tierra y la gente que la trabaja dejó la tierra a herederos quienes lo ven como otro tipo de propiedad. Los cambios afectan también a las opiniones sobre la construcción de una hidroeléctrica en el territorio: don Roberto Mejicanos G. estuvo en desacuerdo con este tipo de proyectos, la mayoría de los herederos si están de acuerdo y en el 2007 vendieron tierras al inversionista Martín Ignacio Minondo Ayau. El proyecto de Minando Ayau se ubica tan cerca del Caserío Nuevo San Francisco lugar y es económicamente muy atractivo para los herederos de Mejicanos Gómez, pero finalmente los campesinos resultan perdedores. Después de unos pocos terrenos entregados a los campesinos en el 2005, los herederos ya no concluyeron la palabra dada por su señor padre y amenazan a quienes habían trabajado por años la tierra para el sustento de la familia Mejicanos Maldonado, sus bienes y sus propiedades.

c) Aldea Patzám, Santa María Chiquimula

Patzám es una de las trece aldeas del municipio de Santa María Chiquimula de Totonicapán. En la época de las dictaduras liberales, más precisamente en 1900, autoridades



indígenas de la comunidad deciden asegurar sus tierras ante las disposiciones nacionales de titular tierras baldías o no tituladas para entregarlas a finqueros y extranjeros. Treinta y un personas, quienes en calidad de autoridades comunitarias, requirieron al Juzgado de Primera Instancia de Totonicapán llevar a cabo un proceso de titulación supletoria el cual resultó favorable, al haberse llenado los requisitos legales. Finalmente en 1941 las 31 personas inscribieron la copropiedad en el Registro de la Propiedad.

El paso de los años afectó los mojones y linderos y en momentos más recientes una comunidad vecina comenzó a explicar que el lidero estaría en lugares diferentes a los originalmente establecidos. En el presente caso, *principales* de las dos comunidades, las autoridades tradicionales indígena-mayas, se reunieron, analizaron la situación y finalmente decidieron sobre la delimitación correcta de las comunidades, se remarcaron los mojones y se concluyeron las tensiones.

Las autoridades de la Aldea Patzám explicaron la importancia de evitar que en el futuro pudieran surgir otras dudas o problemas sobre las tierras de las comunidades y declararon su interés en registrar las delimitaciones precisas de las tierras comunales en la institución correspondiente. En la actualidad se está analizando posibles modalidades para lograr la inscripción de las tierras como tierras comunales, porque hasta el momento sólo ha habido poca experiencia de este tipo de reconocimiento legal en Guatemala¹²⁵.

d) Aldea Llanos de la Cruz, Quetzaltenango

Aparte de los conflictos ejemplares descritos, la PTI acompaña varios conflictos en dónde no sólo es responsabilidad del Estado de apoyar su resolución a fin de asegurar el derecho a la alimentación de la población campesina, sino, además se detectaron claras responsabilidades de instituciones públicas. Hace algunos años FONTIERRA entregó 23 cuerdas del terreno de la Aldea Llanos de la Cruz, municipio de Quetzaltenango a 68 personas, la mayoría funcionarios públicos, es decir violando la disposición legal que limita la actuación del FONTIERRA a atender a campesinos pobres, campesinos sin tierra o con tierra insuficiente¹²⁶. Enseguida el Fondo negó recursos interpuestos. Y hasta la fecha, las autoridades de la Aldea Llanos de la Cruz están pidiendo que se devuelva el terreno que le va a servir a la comunidad como espacio público y comunitario.

125 CEIDPAZ apoyó el registro de tierras comunales en Poptún, El Petén.

126 Ley de Fondo de Tierras, Decreto Número 24-99, Artículo 21: Criterios de elegibilidad

Conclusiones generales

Directriz 3: Estrategias

El Estado de Guatemala hasta la fecha, sigue sin considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo.

Aunque sí existen numerosos procesos de evaluación de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor, las autoridades y funcionarios en turno que tienen funciones coordinadoras no se comprometen con la institucionalización de los procesos partir de la visión estratégica con enfoque de derechos humanos.

Los esfuerzos nacionales de los últimos cinco años se centrado en la búsqueda de la operacionalización de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley SINASAN Decreto 32-2005), pero no lograron articular los niveles operativo, programático y estratégico, ni las etapas que como se presentaba arriba deben abarcar una lógica temporal coherente a las funciones básicas de la planificación. Este debilitamiento ha no solamente permitido sino que propiciado que el hambre y su manifestación física en los niveles de desnutrición infantil se siga esperando resolver con medidas coyunturales, teniendo un origen estructural.

Toda estrategia debería ser transparentes, general y amplia, refiriéndose al conjunto de las políticas, los programas y los proyectos nacionales, y tener en cuenta las necesidades especiales de las poblaciones identificadas como vulnerables, sin dejar de establecer mecanismos que permitan progresivamente el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada en su carácter de titular de este.

El “reimpulso” de la problemática del hambre desde los ODM es una oportunidad para que el nivel internacional no solamente apoye, sino que cuestione y condicione la asignación de



fondos, a la aplicación o no de enfoques estratégicos y de derechos humanos en toda iniciativa planteada y que se reconozca en ellos la obligatoriedad del Estado guatemalteco con la protección, respeto y realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Directriz 5: Instituciones

En Guatemala han existido mecanismos de abordaje de la inseguridad alimentaria desde 1974. La vulnerabilidad a los fenómenos naturales y cambio climático ha develado la complejidad y los altos índices de hambre que atraviesan las poblaciones principalmente en las zonas rurales e indígenas. Han sido los embates naturales que han obligado a las instituciones gubernamentales a establecer lineamientos o mecanismos de respuesta para abordar el tema del hambre. A pesar que desde 1974 han surgido diversas iniciativas de implementación eficiente del Derecho a la Alimentación fue hasta el 2005, que se establece un marco político, legal y operativo del Derecho a la Alimentación, y que a la fecha no logra consolidarse como Sistema Nacional de SAN. Guatemala cuenta con un mecanismo político, legal, técnico y operativo para la implementación eficiente del Derecho a la Alimentación, sin embargo los impactos son poco visibles tan solo basta revisar los índices de desnutrición que se han incrementado en los últimos años¹²⁷.

Las coyunturas y planes periódicos a corto plazo de los gobiernos atentan contra la institucionalidad y estructura política y operativa del SINASAN, evidenciando la falta de voluntad política de fortalecer y abordar desde los verdaderos problemas estructurales del hambre en Guatemala. Los intereses y programas de gobierno prevalecen sobre las necesidades prioritarias de las poblaciones vulnerables.

La creación de nuevas estructuras de decisión política y técnica tales como la MESAN, con el enfoque o funciones que le atribuye la SESAN, centraliza cada vez más la planificación y ejecución de acciones de SAN, invisibilizando las demandas o problemas estructurales de la poblaciones vulnerables. Si bien esta establecido en ley que es la SESAN quien define el mecanismo de planificación y coordinación este nuevo órgano no debe tener funciones de solicitar, gestionar ante CONASAN, la ejecución de planes y proyectos de SAN, mucho menos la gestión financiera. Considerando que muchas de estas funciones son responsabilidad del GIA, SESAN, INCOPAS.

La creación de estas nuevas estructuras de operativización del SINASAN burocratiza las acciones emergentes de INSAN, y mediatiza el cumplimiento del derecho a la alimentación. Estos espacios desgastan a los diversos sectores sociales que apuestan y proponen propuestas ante estos órganos que no son vinculantes para la exigibilidad del derecho. Los mecanismos de planificación estratégica y operativa no han sido vinculantes con los planes municipales mucho menos con las necesidades propias de las comunidades. La diversidad de mecanismos de planificación estratégica, operativa y emergencia de las instituciones limitan la integración sistemática o de procesos en el abordaje de la reducción del hambre.

127 Según SESAN 2,010, el 49.3 % de la población menor de 5 años sufre desnutrición crónica



Teóricamente se establece que la SAN está integrada por el cumplimiento de cuatro pilares fundamentales, y si tan solo faltase uno es suficiente para que una población se encuentre en INSAN, siendo los cuatro pilares complementarios e igual en importancia. Esta premisa no se visualiza en la planificación financiera del POASAN 2011 donde la asignación presupuestaria es inequitativa, siendo el eje de Disponibilidad de Alimentos donde menos asignación presupuestaria se le consigna.

En POASAN 2011, se da un mayor impulso a las acciones paliativas y de carácter asistencialista, desmotivando la producción de alimentos, desconociendo los modelos de producción campesina e indígena los cuales se enfocan en la producción sostenible de alimentos. A pesar de la diversidad de esfuerzos multisectoriales de instancias Estatales que ejercen acciones a favor del cumplimiento del derecho a la alimentación esto no se visualiza en la disminución del hambre en Guatemala por tanto deberá ser la sociedad organizada, la que asuma nuevos retos en el monitoreo, participación activa y sobre todo en nuevas formas de auditoría social. La planificación estratégica y operativa de la SAN en Guatemala es y sigue siendo de carácter jerárquico y centralizado por lo que deben de buscarse mecanismos de consolidación de las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y nutricional en los 333 municipios del país vinculando las propuestas comunitarias a los planes de desarrollo municipal y nacional.

Es de suma urgencia que las diversas organizaciones sociales, movimientos campesinos e indígenas confluyan en puntos de convergencia para establecer acciones de exigibilidad del derecho a la alimentación. Considerando que el país es diverso, en sus saberes y modelos de producción agrícola sostenible existen propuestas para que no siga sujeto a un modelo de producción agroexportar que vulnera y somete a las poblaciones en el hambre y a una dependencia colonial disfrazada. Las instituciones inmersas en el SINASAN, deben de establecer mecanismos viables, vinculantes entre planificación y ejecución de acciones para el cumplimiento del Derecho a la alimentación.

Las instituciones inmersas en el SINASAN, deben de cambiar establecer nuevas formas de planificación, las cuales deben de partir de las planificaciones comunitarias, municipales garantizando para ello la asignación presupuestaria. La SESAN debe propiciar la articulación, coordinación, y el fortalecimiento de los COCOSANES, COMUSANES, para la operativización de acciones en el cumplimiento del Derecho a la alimentación, basado en planteamientos de descentralización y respeto de las autonomías y visiones de vidas de las poblaciones. Garantizando para ello que las diversas instancias inmersas en el SINASAN, puedan ser los impulsores por voluntad propia o su efecto en respuesta a las demandas de exigibilidad de las poblaciones.

Los órganos de gobierno deben de fortalecer y respetar la estructura organizativa del SINASAN estableciendo mecanismo de vinculación sistemática y no de respuesta coyuntural. La INCOPAS como órgano articulador de los diversos sectores de sociedad civil debe establecer mecanismos de auditoría social, monitoreo y evaluación de impacto del cumplimiento de las políticas públicas para el cumplimiento del derecho a la alimentación, por tanto debe ser un órgano de discusión político que eleve propuestas consolidadas desde las instancias locales mediante los mecanismos establecidos o por establecer.



Directriz 6: Partes Interesadas

Los mecanismos de consulta a las partes interesadas para tomar decisiones, no son lo suficientemente fluidos y sistemáticos en cuanto a las mesas temáticas se refiere.

La Ley SINASAN, establece la obligación de proponer, elevar propuestas en materia de SEN además de ser consultados en la INCOPAS, por lo cual es indispensable mantener la representatividad y fortalecer esta instancia.

Existe duplicidad de funciones dentro del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINASAN, y la MESAN, al permitir que una instancia paralela se instale y realice atribuciones que le competen únicamente a la SESAN y a GIA, vulnera la estructura, los procesos y inhibe al sistema de fortalecerse.

Se debe buscar constantemente la implementación eficiente y efectiva de los Sistemas de Información establecidos en la ley para mejorar la capacidad de acciones, respuestas a emergencias e información para la elaboración de planes y programas de SAN.

Directriz 8A: Trabajo

Es necesario fortalecer los mecanismos para facilitar los procesos de diálogo tripartito que permitan cumplir con el cometido de brindar a los y las trabajadores un salario digno, así como la elaboración de una política salarial. Aunque la legislación nacional establece los principios de igual pago por igual trabajo, en la práctica existe una brecha considerable entre los salarios que perciben los hombres y las mujeres acentuándose aún más en el área rural.

La actuación de IGT ante la prevención y fiscalización del cumplimiento de los derechos laborales es limitada atendiendo mayoritariamente a las denuncias a instancia de parte, dejando rezagadas las visitas de oficio. No existe una política de verificación y vigilancia de aquellos patronos reincidentes, ni enfocada a atender al sector agrícola.

La Corte de Constitucionalidad limitó al Ministerio de Trabajo y a la Inspección General de Trabajo la facultad sancionadora, que hasta el momento es nula a raíz de una decisión de ese órgano que impide imponer multas de forma directa a las empresas por violaciones a la legislación laboral. A la fecha no ha producido ninguna reacción más que el compromiso por parte de las autoridades, recobrar esta facultad sancionadora, acción imprescindible para fortalecer no solo su institucionalidad de protección, sino a recuperar la confianza de los trabajadores al momento de hacer sus denuncias frente a los abusos de patronos.

La existencia de normas internacionales ratificadas por Guatemala y constitucionales para la protección de la maternidad, pareciera ser un argumento de peso la existencia de artículos en el código de trabajo que las contravienen, constantemente son aplicados, sin que exista voluntad política para subsanar y salvaguardar dichos derechos. El fortalecimiento de la institucional para la atención, fiscalización, sanción y acceso a la justicia del derecho al trabajo, son factores determinantes para el efectivo cumplimiento de los Derechos Laborales de los trabajadores y trabajadoras en quienes actualmente prevalece una sensación de desprotección e indefensión ante la constante violación a sus derechos.



Directriz B: Tierra

El Relator Especial del Derecho a la Alimentación anterior (2000-2008) afirmó que el hecho de que no se resolviera la cuestión de la tierra, en especial la de las tierras usurpadas durante la guerra y la desigualdad histórica en la distribución de la propiedad de la tierra, ni las cuestiones relativas al catastro, los títulos individuales y colectivos sobre la tierra, la restitución y la redistribución de tierras constituía un obstáculo fundamental para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación en Guatemala. Siguiendo esta línea, el Relator actual invita al Gobierno en su informe a que tenga en cuenta las recomendaciones relacionadas con cinco esferas prioritarias, entre ellas, la aplicación plena y conversión en ley de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, que implica democratizar las formas de tenencia de la tierra, así como una reforma fiscal.

La concentración de la riqueza y de la tierra en Guatemala han sido históricas, y los mecanismos de acceso a tierra institucionales han resultado en paliativos, las medidas estatales y los distintos programas gubernamentales insuficientes por falta de presupuesto e irregularidades en su ejecución. El fracaso de la abolición de las formas feudales de la tenencia de la tierra demanda perspectivas de revertir los efectos negativos principalmente en los pequeños y medianos productores, y de contrarrestar la dependencia alimentaria nacional a través de medidas que apuntan a un reordenamiento territorial y a reformas en la tenencia de la tierra.

Estudios han mostrado la viabilidad de la afectación de tierras ociosas, aptas para la siembra de maíz, apuntando a la agilización de la seguridad y soberanía alimentarias de la población mediante la sustitución de las importaciones de este grano.¹²⁸ Según cálculos, el total de las tierras aptas para maíz *subutilizadas* suman 7,235.8 km², posibilitando una producción media anual¹²⁹ de 26,307,301.43 qq. Contrastado con la demanda nacional anual de 29,628,484.45 quintales de maíz, se observa un déficit mínimo de 3,321,183.02qq. Aún sustrayendo diversas áreas que dejan lugar a dudas en cuanto a su ociosidad por ambigüedades de clasificación, permanecería mínimamente una superficie de 5,277.84 km², apta para la producción anual que satisfacerla la demanda nutricional nacional, lograría sustituir las importaciones y además generaría un superávit de 3,875,338.29 qq con posibilidades de exportación.

Las medidas correspondientes a una reforma agraria integral, que facilite posibles mecanismos de ampliación del acceso a la tierra para las comunidades indígenas y campesinas pobres, que implique la atención de los conflictos agrarios con pleno respeto a los Derechos Humanos, y que tome en cuenta las bases normativas que permiten la transformación de las condiciones territoriales mediante insumos agro-ecológicos que delimiten las zonas de uso de las unidades territoriales para granos básicos, dependen de la voluntad política de múltiples sectores de la sociedad guatemalteca.

128 Winkler, K. y Monzón, R. 2009

129 Censo Agropecuario 2003 del Instituto Nacional de Estadística. Esta media puede variar considerablemente, dependiendo de los insumos, la calidad de la semilla y de los suelos. Según los datos de la ENA 2007, el rendimiento para maíz amarillo es de 26.7 qq/Mz, y el rendimiento de maíz blanco de 29.1 qq/Mz. (Una manzana equivale a 7,000 metros cuadrados).



Medidas de catastro y registro de la propiedad, la regulación y orientación de los usos de la tierra, el acceso a medios productivos mediante mecanismos de redistribución de la tierra, así como la fiscalización del valor de la propiedad (IUSI), representan medidas, que aún en la actualidad, no encuentran un respaldo amplio, pero que son impostergables para ejercer el derecho a la alimentación en Guatemala.

La institucionalidad pública encargada en velar por la situación agraria ha mostrado grandes limitantes. El presupuesto en forma continua se ha reducido, permanentemente se efectuaron transferencias de instituciones agrarias hacia otras entidades del gobierno. Únicamente puede decirse que se ha observado apoyo político de parte del gobierno para la aprobación de la Política de Desarrollo Rural Integral, sin embargo, no ha habido un apoyo para su implementación y presupuesto.

Indudablemente el contexto del cambio climático, los desastres naturales severos y de crisis económicas han sido características de los últimos años, las consecuencias más severas han afectado a los estructuralmente excluidos que viven en condiciones de vulnerabilidades permanentes, porque el Estado no se ha responsabilizado de sus obligaciones en el tema agrario y desarrollo rural y tampoco tiene una política clara para atender la emergencia.

El Estado también ha mostrado posturas negativas cuando expresiones populares organizadas exigieron el cumplimiento de sus derechos. El presente gobierno se caracteriza por abusar de estados de prevención y estados de calamidad pública. Más de la mitad de tiempo ha habido suspensiones de garantías constitucionales en algún lugar del país, desde más de un año ha habido un estado de calamidad pública vigente en todo el territorio nacional. En varias ocasiones autoridades públicas han invocado estas restricciones de garantías a modo de intimidar expresiones sociales que han encontrado en el espacio público el último lugar para ser escuchados.

Como compromiso de los Acuerdos de Paz entre 1998 y 2008 el programa “Acceso a Tierra” de FONTIERRA contemplaba la compra de fincas como mecanismo de acceso a tierras. Esta modalidad, también denominada acceso por vía del mercado, ha mostrado su incapacidad de resolver la problemática. Aún en el número limitado de fincas compradas de cada finca cancelada se encuentra una que está “en mora”. La deuda agraria de algunos conflictos se ha agravado a tal nivel que la institucionalidad pública ya decidió recurrir a entidades judiciales. El Estado ya no se orienta a atender a campesinos pobres sino más bien de completar transacciones financieras relativas a compras de tierras. No existe política alguna para resolver la problemática de la deuda agraria.

El arrendamiento de tierras no puede considerarse como una alternativa más de acceso a tierras, más bien, el Fondo de Tierras ha desnaturalizado este arrendamiento que en sus orígenes se trató que fuera un mecanismo para apoyar la seguridad alimentaria. Tal y como ahora se lleva se trata de otra forma de programa asistencialista que favorece a los grandes propietarios.

La Secretaría de Asuntos Agrarios SAA ha perdido presupuesto y la capacidad de resolver conflictos agrarios. A mediados del año 2010 la SAA registró 1,479 conflictos no resueltos con una balanza negativa en el 2009: 481 nuevos conflictos frente a 406 finalizados.



En el transcurso del gobierno de la UNE, la SAA se ha debilitado grandemente, ésta no ha podido resolver ni un conflicto paradigmático que le había presentado la Pastoral de la Tierra Interdiocesana a través de la Plataforma Agraria. Entre estos se encuentran casos paradigmáticos que cuentan con compromisos políticos de encontrarles una solución de manera inmediata. El gobierno no muestra voluntad política de atender la problemática con la seriedad necesaria y el presupuesto indispensable.

La política favorable para grandes inversionistas de proyectos de extracción de recursos naturales ha dejado huellas preocupantes en los grupos más vulnerables. Las instituciones públicas responsables de la vigilancia del medio ambiente y cuestiones conexas han fallado en muchos casos. Más bien siguen apoyando a los intereses de megaproyectos y agronegocios ya sean estos para explotar del subsuelo, agua o de monocultivos.

El Estado sigue manteniendo su política de represión a la lucha campesina, los desalojos y las persecuciones judiciales contra el liderazgo siguen siendo el único mecanismo para atender la problemática agraria.





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 octubre de 2010.

El tiro sobre papel bond 80 gramos, fue de 531 ejemplares

Con el apoyo financiero de:



Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación



Cuando se ha nacido entre pañales rotos
y cuando se ha nacido sin pañales,
cuando nos han limpiado pulcramente el aparato digestivo.
Cuando se nos dice, comed,
comed vuestra miseria, desgraciados,
cuando eso acontece, no es llanto el que destilan las pupilas
es una simple costumbre de exprimir los puños en los ojos
y decir: aquí no lloró nadie,
aquí solo queremos ser humanos
comer, reír, enamorarse, vivir,
vivir la vida y no morirla.
¡Aquí no lloró nadie!

Autor: Otto René Castillo

