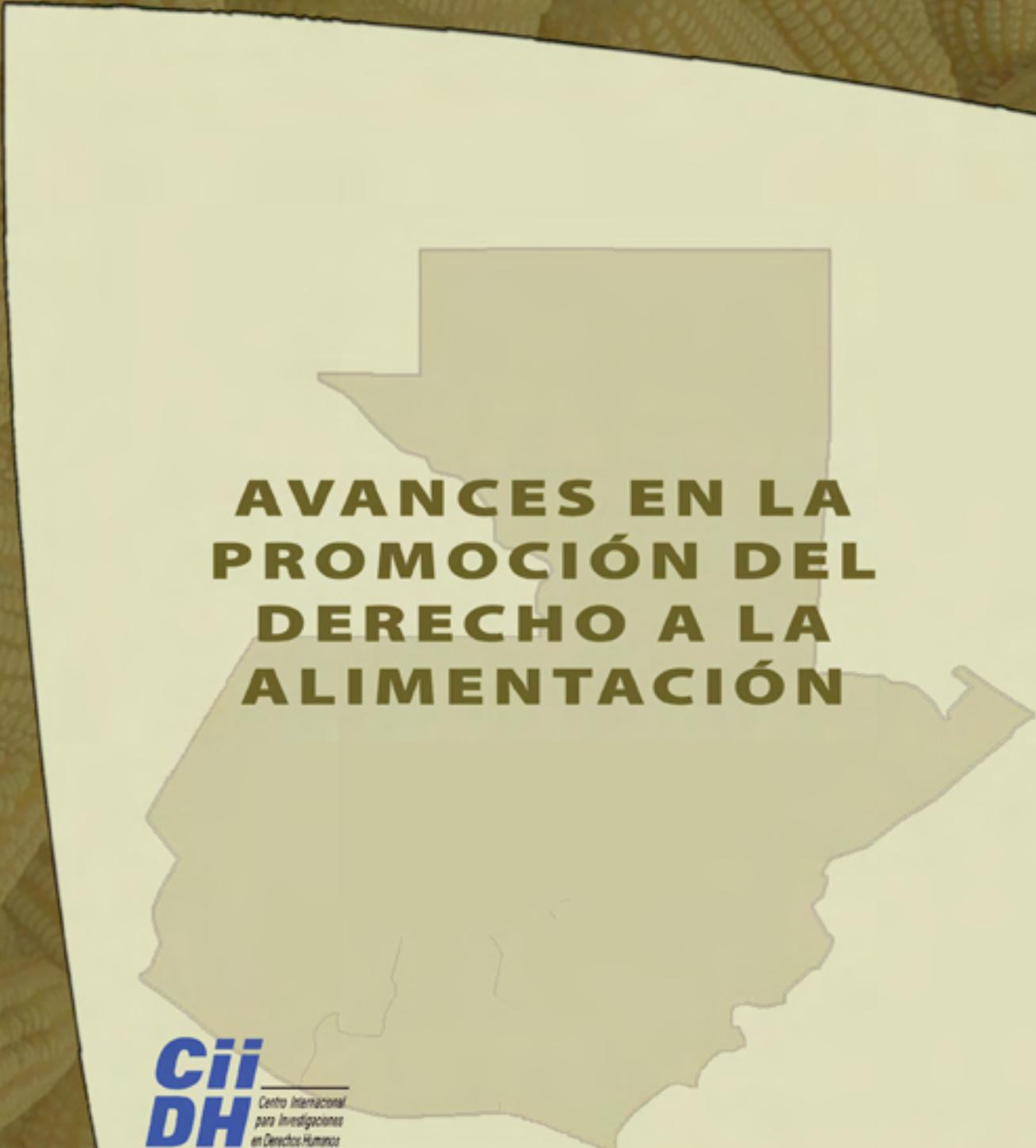




# GUATEMALA

INFORME-PAÍS



## AVANCES EN LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

**Cii**  
**DH** Centro Internacional  
para Investigaciones  
en Derechos Humanos



Ricardo Zepeda Gaitán  
Martin Wolpold-Bosien

iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**

# **Avances en la Promoción del Derecho a la Alimentación en Guatemala**

Informe  
elaborado por Ricardo Zepeda Gaitán, CIIDH  
Centro Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos  
Martin Wolpold-Bosien, FIAN Internacional

Octubre de 2007

## ADVERTENCIA

Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de sus autores y/o de la organización responsable del mismo y no representa en ningún caso la postura oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior.

Sin embargo, como la organización que ha llevado a cabo este informe ha contado con el apoyo financiero de FAO-RLC, a través del proyecto de apoyo a la Iniciativa ALCSH (proyecto GCP/RLA/160/SPA), los derechos de este informe pertenecen a la FAO y a las ONG Fian y CIIDH. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este informe para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

## Índice

<b>1. La situación de hambre y pobreza en Guatemala</b>	<b>4</b>
1.1. Datos sobre desnutrición	4
1.2 Datos sobre pobreza	8
1.3 Reflexiones preliminares	12
<b>2. Situación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Guatemala</b>	<b>14</b>
<b>3. Marco legal e institucional del Derecho a la Alimentación en Guatemala</b>	<b>20</b>
<b>4. Ámbitos de acción para promover el Derecho a la Alimentación en Guatemala</b>	<b>26</b>
4.a. Comunicación e información sobre el Derecho a la Alimentación	26
4.b. Capacitación sobre el Derecho a la Alimentación	30
4.c. Legislación y justiciabilidad	33
4.d. Acciones que tengan el DA como referente, catalizador o objetivo	35
<b>5. Actores y retos principales para la promoción del Derecho a la Alimentación a nivel nacional</b>	<b>38</b>
5.1 Actores principales	38
5.2 Retos Principales	39
<b>6. Conclusiones</b>	<b>42</b>
<b>7. Bibliografía</b>	<b>44</b>

## 1. La situación de hambre y pobreza en Guatemala

Las cifras y estadísticas que se presenta en este apartado reflejan una realidad triste y alarmante. Hoy, a más de diez años después de la firma de los Acuerdos de Paz, la situación del hambre y pobreza sigue en niveles inaceptables.

### 1.1. Datos sobre desnutrición

Según datos del Centro de Información y Coordinación en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CICSAN) del Gobierno de Guatemala, la desnutrición crónica afecta a 49.3 por ciento de la niñez entre 3 y 59 meses, prácticamente la mitad los mismos. Entre la niñez indígena, la desnutrición crónica afecta a dos de cada tres niños/as, o sea al 69.5 por ciento.

Cuadro No. 1

<b>Cuadro 9.7 Indicadores de desnutrición para niño/as de 3 a 59 meses de edad</b>								
Porcentaje (*) de niño/as de 3 a 59 meses de edad, clasificados como desnutridos según tres indicadores antropométricos: talla para la edad, peso para la talla y peso para la edad, según características seleccionadas. ENSMI-2002								
Característica	Porcentaje con desnutrición crónica (Talla para la edad)		Porcentaje con desnutrición aguda (Peso para la talla)		Porcentaje con desnutrición global (Peso para la edad)		No. de casos no ponderados	No. de casos ponderados
	Severa(1)	Total(2)	Severa(1)	Total(2)	Severa(1)	Total(2)		
<b>Área</b>								
Urbana	14.6	36.5	0.4	1.2	1.5	16.2	(1,542)	1,500
Rural	24.4	55.5	0.3	1.8	4.7	25.9	(4,766)	3,093
<b>Región</b>								
Metropolitana	14.3	36.1	0.6	1.1	1.1	15.1	(586)	1,078
Norte	24.7	61.0	.	1.2	4.2	23.7	(912)	457
Nor-Oriente	13.1	39.7	0.9	3.6	5.3	17.7	(503)	465
Sur-Oriente	16.6	46.6	.	1.3	2.5	26.0	(446)	446
Central	17.3	42.1	0.7	1.8	3.0	21.7	(702)	492
Sur-Occidente	28.0	58.5	0.2	1.7	5.1	28.5	(1,551)	942
Nor-Occidente	37.4	68.3	0.1	1.3	6.6	31.5	(1,064)	525
Petén	14.0	46.1	.	2.1	2.4	18.0	(544)	189
<b>Grupo étnico</b>								
Indígena	35.5	69.5	0.2	1.7	5.6	30.4	(3,055)	1,844
Ladino	11.6	35.7	0.4	1.6	2.4	17.5	(3,253)	2,750
<b>Nivel de educación</b>								
Sin educación	31.6	65.6	0.3	2.2	5.7	29.9	(2,482)	1,660
Primaria	18.3	46.4	0.3	1.4	3.1	21.6	(3,171)	2,267
Secundaria o más	5.3	18.6	0.4	1.1	0.6	8.5	(655)	667
<b>Total</b>	<b>21.2</b>	<b>49.3</b>	<b>0.3</b>	<b>1.6</b>	<b>3.7</b>	<b>22.7</b>	<b>(6,308)</b>	<b>4,594</b>

Nota: Las estimaciones se refieren a los niño/as de 3 a 59 meses de edad (se excluyen lo/as menores de 3 meses). Cada índice se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón de referencia internacional utilizado por NCHS/CDC/WHO. Lo/as niño/as se clasifican como desnutrido/as si están 2 o más desviaciones estándar (DE) por debajo de la población de referencia.  
 (1) Niño/as que están 3 (DE) o más por debajo de la media.  
 (2) Niño/as que están 2 (DE) o más por debajo de la media. Incluye a los niño/as que están 3 (DE) o más por debajo de la media.  
 \* Incluye sólo la respuesta afirmativa para cada columna

Fuente: [www.cicsan.gob.gt](http://www.cicsan.gob.gt), visitado en agosto de 2007

La debilidad de las políticas para abordar las condiciones de pobreza de la población guatemalteca se evidencia a partir de estudios con enfoque comparativo que muestran que los cambios que se han dado en todos los municipios del país no corresponden a las intervenciones estatales.<sup>1</sup> Podemos observar que en el desempeño que han tenido la totalidad de los municipios y las zonas de la capital, respecto a mejoramiento o empeoramiento en la talla infantil, en un periodo de quince años, la mayoría de los municipios con vulnerabilidad

<sup>1</sup> COSAN/COPRE/MINEDUC. Segundo Censo Nacional de Talla de Escolares de Primer Grado Primaria de la República de Guatemala. Informe final. Guatemala, 2002.

alta retrocedieron, mientras que la mayoría de los municipios con vulnerabilidad baja lograron avanzar en este aspecto.

Cuadro No. 2

Categorización de los municipios de la República de Guatemala y zonas de la ciudad capital, en relación al desempeño de cambio de retardo en la talla de la niñez, según las encuestas de 1986 y 2001.

Categoría de Vulnerabilidad	Rango de prevalencia %	Número de municipios y zonas	Municipios que empeoraron	Municipios que mejoraron	N/A
Muy alta	59.1 – 100	118	60	57	1
Alta	49.2 – 59.0	57	15	42	0
Moderada	34.5 – 49.1	87	19	65	3
Baja	0.00 – 34.4	86	4	78	4

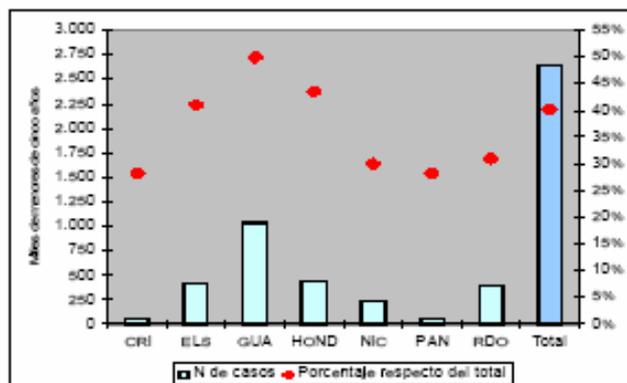
Fuente: Elaboración CIIDH en base al cuadro 19 del Segundo Censo Nacional de Talla. Informe Final. Guatemala, 2002.

En el informe del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la CEPAL, entregado el 3 de junio de 2007 al Secretario General de las Naciones Unidas, se analizan los efectos de desnutrición en la mortalidad de menores de cinco años para Centroamérica y la República Dominicana. Según el informe, se estima que **en el año 2004, 39 mil niñas y niños menores de 5 años en Guatemala han muerto por razones asociadas a la desnutrición**<sup>2</sup>. Según esta estimación, cada día mueren más de 100 menores de cinco años en Guatemala por los efectos causados por la desnutrición y el hambre.

El informe reciente del PMA y CEPAL señala que “desde una perspectiva histórica, entre los años 1940 y 2004 (64 años) se estima que se habrían producido poco más de 2.6 millones de muertes asociadas a desnutrición en la región centroamericana, lo que representa un 40% del total de casos de mortalidad de la cohorte en dicho período.” Cabe agregar que este número de muertes evitables es mucho mayor que el total de las víctimas de los conflictos armados en la región durante las décadas en cuestión.

Cuadro No. 3

Mortalidad asociada a desnutrición global (1940 - 2004)



Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales de Salud, última encuesta nacional de nutrición disponible de cada país, estimaciones de población y mortalidad de CELADE y estimaciones de riesgos relativos diferenciales (DR) de Fishman y otros.

Sigue el informe: “Como se desprende del gráfico anterior, **Guatemala es el país que, en el período estudiado, acumula la mayor cantidad y proporción de muertes asociadas a**

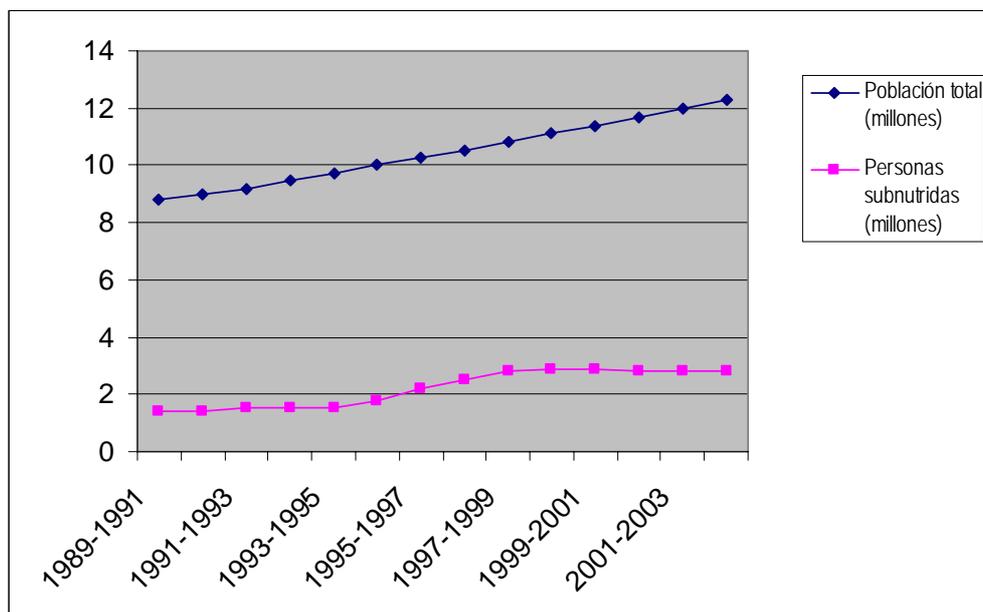
<sup>2</sup> CEPAL/ PMA: El Costo del Hambre. Impacto Económico y Social de la Desnutrición Infantil. Centroamérica y República Dominicana. Junio de 2007, pág. 17-18.

**desnutrición global, con un millón de casos** (50% del total de muertes de los menores de 5 años a nivel nacional), seguido de Honduras y El Salvador, con algo más de 400 mil muertes cada uno (43% y 41% del total nacional, respectivamente).”<sup>3</sup>

El número de personas en situación de hambre prácticamente se ha duplicado en un periodo de 11 años, al pasar de 1.4 millones de personas en 1991 a 2.8 millones en el 2002, en un sentido diametralmente opuesto a los Objetivos del Desarrollo del Milenio.<sup>4</sup> Entre la población indígena y campesina, los índices de desnutrición superan a más de la mitad de la población. En cuanto a la prevalencia de la desnutrición en la niñez menor de 5 años podemos observar que mientras que el promedio nacional de retardo en talla es de 44.2%, y el retardo severo es del 22.3%, la población indígena mantiene el 57.6% y un retardo severo del 30.0%.<sup>5</sup> En cuanto a los patrones de consumo podemos observar que mientras una persona pobre gasta el 54.8% de su ingreso en alimentos, una persona no pobre lo hace en un 36.0%.<sup>6</sup>

La cantidad de personas subnutridas se ha estancado con relación a la población total, sin embargo significan ya el doble de inicios de la década de los noventa; y aún no se recupera del incremento vertiginoso que se tuvo a finales de esa década, en la cual se incrementó de 16% al 26%. Actualmente la prevalencia es del 23% de la población.<sup>7</sup>

**Cuadro No. 4**  
**Población Subnutrida en Guatemala**  
**Desempeño histórico 1990 - 2004**  
**(en millones de personas)**



Elaboración CIIDH con base en datos de FAOSTAT.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Según la Portada Oficial de la Organización de las Naciones Unidas para los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://mdgs.un.org>.

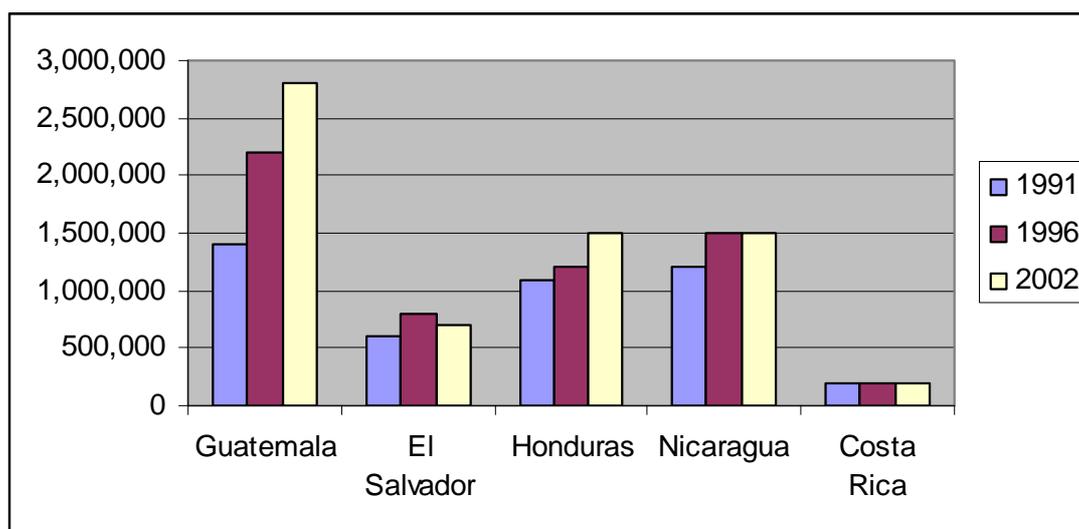
<sup>5</sup> Sistema de Naciones Unidas. Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional. “Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala”. Guatemala, 2003. Cuadro 26, página 83.

<sup>6</sup> INE/ SEGEPLAN/ URL/ PNUD. Perfil de la pobreza en Guatemala. Encuesta nacional de condiciones de vida, ENCOVI 2000. Guatemala, 2002. Pág. 22.

<sup>7</sup> CIIDH. “Aún tenemos hambre”. Situación del Derecho a la Alimentación en Guatemala a 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Guatemala, 2006.

Mientras en los demás países centroamericanos se ha logrado frenar e incluso disminuir el número de personas malnutridas, en el país se da el mayor de los retrocesos. En el año 1991 Guatemala concentraba al 31.1% de los malnutridos centroamericanos, para 1996 era el 37.2%; y para el año 2002 era ya el 41.8%. De acuerdo a esta tendencia, podríamos afirmar que para el presente año más de la mitad de la población centroamericana hambrienta vive en el país y seguramente habrá superado los 3 millones de personas.

**Cuadro No. 5**  
**Centro América**  
**Población Desnutrida Total**



Fuente: Elaboración CIIDH con información de la Portada Oficial de la Organización de las Naciones Unidas para los indicadores de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. <http://mdgs.un.org>.

El consumo de energía alimentaria es otro indicador que evidencia el mayor rezago del área centroamericana, siendo Guatemala el único país donde se ha dado un retroceso en cuanto al mismo. El cambio porcentual medio es sumamente fuerte, el más alto a nivel continental superando a países como República Dominicana (- 0.54%); Venezuela (- 0.42%); Panamá (- 0.24%); y Argentina (-0.06%); países en los cuales se observan retrocesos pero que no parten de una situación tan atrasada.

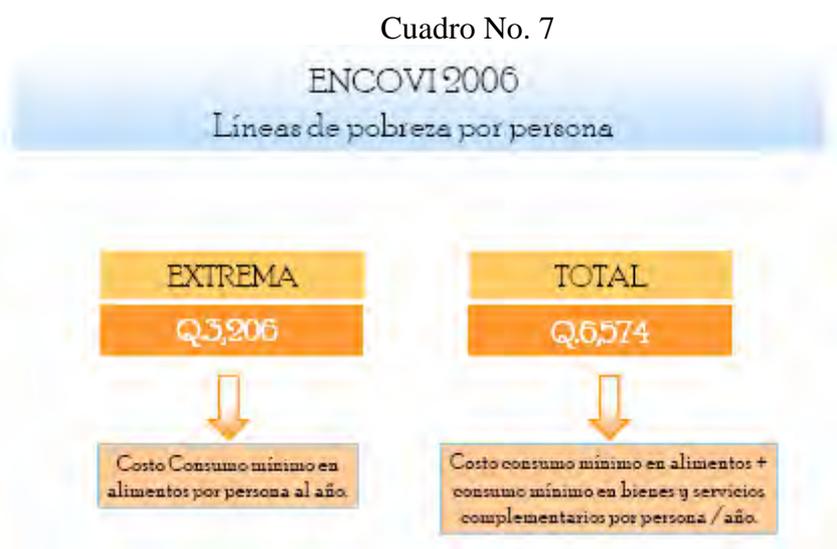
**Cuadro No. 6**  
**Suministro de energía Alimentaria**  
**Centro América**

País	Kcal/persona/día			Cambio porcentual medio
	1990-1992	2001-2003	Cambio	
Guatemala	2,350	2,210	- 140	- 0.56
El Salvador	2,490	2,560	+70	+ 0.25
Honduras	2,310	2,360	+50	+ 0.19
Nicaragua	2,220	2,290	+70	+ 0.28
Costa Rica	2,720	2,850	+130	+ 0.43
Belice	2,650	2,840	+190	+ 0.63

Fuente: Síntesis del cuadro A2 Seguridad Alimentaria y Nutricional. **Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. ¿Permite la Ayuda Alimentaria conseguir la Seguridad Alimentaria?** Parte III, Anexo Estadístico. FAO. 2006.

## 1.2 Datos sobre pobreza

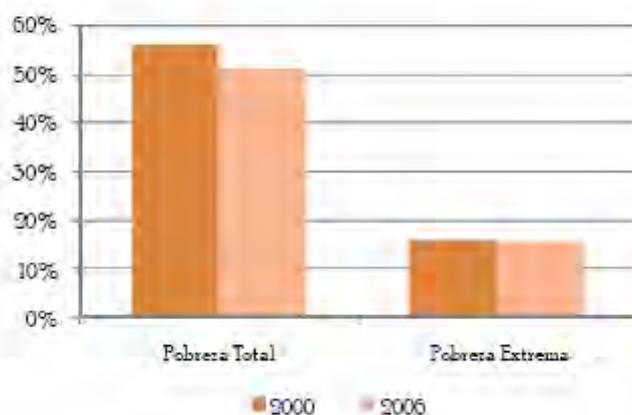
El 21 de agosto de 2007, fueron presentados los resultados de la Encuesta Nacional de Condiciones de la Vida, ENCOVI 2006. De acuerdo con los datos, de los 12.9 millones de habitantes, el 35 por ciento vive en situaciones de pobreza, con menos de 6,574 Quetzales anuales, y otro 15.2 por ciento vive en condiciones de extrema pobreza, con menos de 3,206 Quetzales anuales.<sup>8</sup>



En términos relativos, la Encuesta indica una reducción de la pobreza del 56 por ciento de la población total en 2000 al 51 por ciento en 2006. En cuanto a la pobreza extrema la reducción es mínima, de 15.7 al 15.2 por ciento.

<sup>8</sup> Todos los datos del ENCOVI 2006 tomados del Informe presentado el 21 de agosto de 2007, publicado en la página [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt), visitado en agosto de 2007.

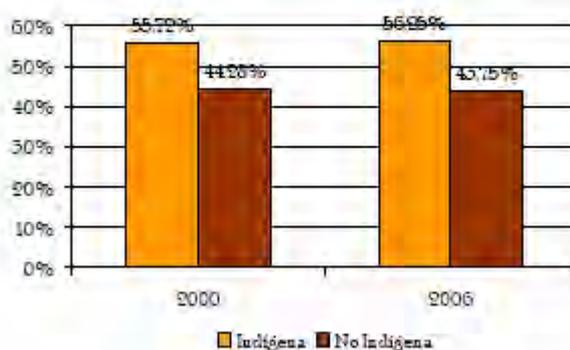
Cuadro No. 9  
**Comparación clasificación de pobreza  
a nivel nacional, 2000 - 2006**



En términos absolutos, sin embargo, el número de afectados por la pobreza no ha disminuido, más bien creció: según datos del INE afectó en 2000 a alrededor de 6,368,000 personas, mientras en 2006 a alrededor de 6,625,000. En el caso de la pobreza extrema, el número de afectados se incrementó en el periodo 2000-2006 de aproximadamente 1,791,000 a 1,976,000 personas. **Quiere decir que hoy, según datos de la ENCOVI, hay más de 255 mil más pobres en Guatemala que a principios del presente siglo, entre éstos 185 mil pobres extremos<sup>9</sup>.**

Los más afectados de la pobreza son los pueblos indígenas. La Encuesta indica que el 56 por ciento de la pobreza constituye población indígena y un 44 por ciento no-indígena. Podemos observar un reacomodo de la población en situación de pobreza, que viene a afectar a la población indígena en especial.

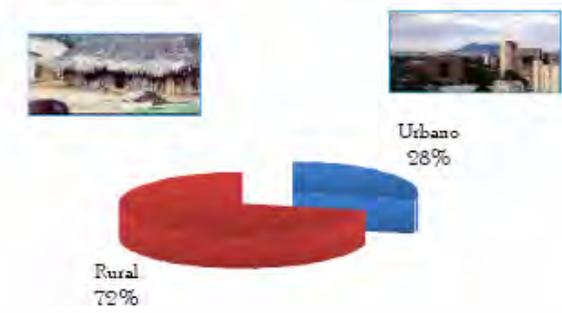
Cuadro No. 10  
**Pobreza general por grupo étnico,  
comparación 2000 - 2006**



<sup>9</sup> Ver para las comparaciones de cifras absolutas ENCOVI 2000 en [http://www.ine.gob.gt/encuestas\\_encovigraf.html](http://www.ine.gob.gt/encuestas_encovigraf.html)

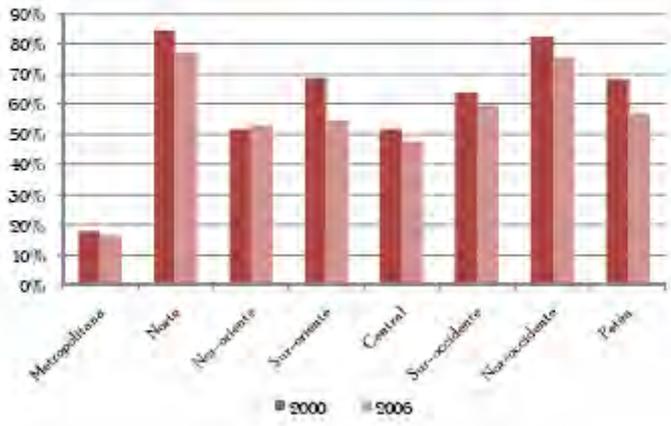
Además, se confirma la persistencia de una mayor incidencia de la pobreza en el mundo rural, donde vive el 72 por ciento de la gente pobre.

Cuadro No. 11  
ENCOVI 2006  
Distribución de la pobreza por área



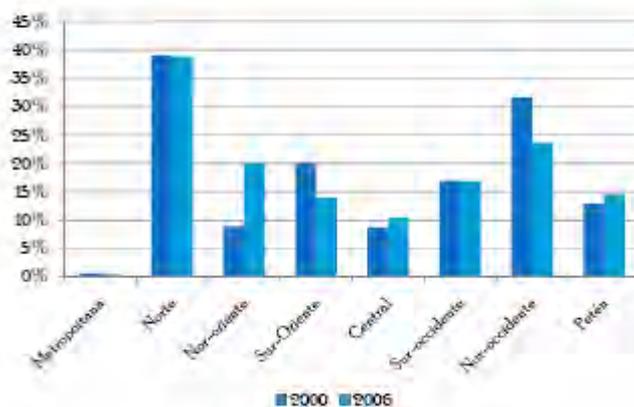
Geográficamente, las tasas de pobreza más altas se encuentran en las regiones norte y nor-occidente, aproximadamente el 75 por ciento; y de pobreza extrema es mayor de 35 por ciento en el Norte, y más de 20 por ciento en el nor-occidente.

Cuadro No. 12  
Distribución de la pobreza general  
por región, comparación 2000 - 2006



Cuadro No. 13

Distribución de la pobreza extrema por región, comparación 2000 - 2006



Los segmentos más afectados por la pobreza son los jornaleros y trabajadores familiares. Entre los y las jornaleros/as, el 80 por ciento viven en pobreza, entre las y los trabajadores familiares, el 64 por ciento.

Cuadro No. 14

ENCOVI 2006  
Población de 10 años y más, ocupada, según categorías de ocupación por niveles de pobreza

Categoría	% Pobres	% No Pobres	Total
Patrones	100	900	100
Empleados	311	689	100
Independientes	484	516	100
Trabajadores familiares	644	356	100
Jornaleros	799	201	100
<b>Total Ocupados</b>	<b>461</b>	<b>539</b>	<b>100</b>

Desgraciadamente, los resultados preliminares de la ENCOVI 2006 no visibilizan con datos concretos el rostro femenino de la pobreza, a pesar de que son precisamente las mujeres indígenas quienes han sido sometidas a una discriminación triple por género, pertenencia étnica y clase social<sup>10</sup>.

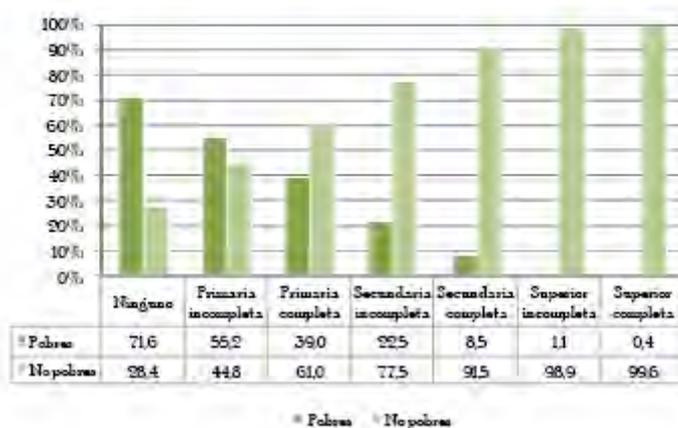
Sin embargo se documenta claramente la relación entre escolaridad y pobreza.

<sup>10</sup> Ver FIAN: Informe sobre el Derecho a la Alimentación en Guatemala, Febrero 2005, pág. 10; FIAN: Mujeres toman el Poder de la Tierra. Acceso a la tierra como una estrategia de empoderamiento de mujeres indígenas en Guatemala. Informe de FIAN co-editado con Action Aid, Marzo de 2007.

Cuadro No. 15

ENCOVI 2006

Nivel de escolaridad según condición de pobreza



La ENCOVI 2006 se publica con un año de atraso, en tanto que la recopilación de datos se realizó en el 2005. De esta situación se puede afirmar que los limitados avances, en mayor parte se deben a esfuerzos de la administración anterior. Si se hiciera una encuesta similar hoy día, se evidenciaría un empobrecimiento también relativo de la población, ya que durante la administración Berger el encarecimiento de los alimentos contrasta con el estancamiento de los salarios (ver cuadro 17).

### 1.3 Reflexiones preliminares

La lucha para disminuir el hambre y la pobreza en Guatemala no es reciente, sin embargo las acciones promovidas han sido insuficientes e inadecuadas para alcanzar las metas trazadas, lo que ha implicado que los éxitos de algunas intervenciones no sean sostenibles. La diversidad de propuestas que se han planteado, durante los tres gobiernos posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz, no ha logrado romper el ciclo de la pobreza a pesar de la situación macroeconómica estable en este lapso de tiempo e incluso positiva en los años recientes. Por el contrario, la pobreza y la desigualdad entre la población guatemalteca se ha mantenido, motivando situaciones de Crisis Alimentarias en algunas regiones del país, especialmente a raíz de desastres naturales como sequías o inundaciones.<sup>11</sup>

Un caso alarmante en los años recientes es lo relativo al encarecimiento de los alimentos de consumo básico de la mayoría de la población, producto de la decreciente producción alimenticia y que ha implicado que la población guatemalteca en general consuma cada vez menos cantidad y variedad de alimentos. La importación de alimentos se incrementa rápidamente y compromete las posibilidades de controlar su precio, configurándose un caso típico de dependencia alimentaria.<sup>12</sup> Se evidencia que el quehacer para acceder a una

<sup>11</sup> Los casos más concretos fueron la sequía de 2004 en el departamento de Chiquimula, y en el 2006 las inundaciones y deslaves provocados por la Tormenta Stan en el altiplano occidental y la costa sur. En el presente año el municipio de La Unión, departamento de Zacapa, cae a niveles de hambruna, afectando a 5 mil personas. Este municipio a pesar de ser considerado el más pobre del departamento no fue incluido dentro de los más vulnerables y por lo tanto no fue incluido dentro de las políticas de asistencia alimentaria. Más recientemente se anuncia una nueva Crisis Alimentaria en la aldea Chilascó, departamento de Baja Verapaz, que afecta a 727 familias. Diario Prensa Libre 25/09/07.

<sup>12</sup> El caso más alarmante es el Maíz, alimento básico de la dieta nacional. Su importación está a punto de superar la producción nacional y durante el primer semestre del 2007 su precio se ha incrementado vertiginosamente, a raíz de que se anuncia la posibilidad de que Guatemala dedique su producción de maíz a la producción de

alimentación adecuada va más allá de abordar las situaciones de emergencia. Las acciones de las entidades especializadas en atender la población en estado de inseguridad alimentaria pueden ser positivas, sin embargo el número de personas en riesgo se va ampliando, comprometiéndose los posibles avances.

En general podemos observar que la situación económica ha adquirido alguna estabilidad en los años recientes. Sin embargo esta situación no ha generado mayores beneficios para la población empobrecida. Guatemala no logra avanzar en nivelar los estados de desigualdad que se mantienen entre su población, ubicándose en uno de los últimos lugares del continente respecto a los indicadores relativos. Esto contrasta con la tesis acerca que la mayor atracción de inversión implicará la generación de riqueza, y en consecuencia se reducirá la pobreza; sin embargo la etapa final no logra concretarse.

El principal obstáculo que encuentra la aplicación del Derecho a la Alimentación radica en la incapacidad para superar la desigualdad social y abordar la temática de la redistribución de la riqueza. Al respecto proponemos tres vías:

- a) Incremento sostenido de los salarios para alcanzar niveles de consumo alimenticio dignos entre los estratos más empobrecidos de la población trabajadora formal; además de promoción de la formalización de la población trabajadora informal.
- b) Incremento de la tasa de tributación a los sectores ricos, con el objeto de ampliar las posibilidades del Estado para promover inversión social, en tanto que la tasa de tributación es de las más bajas de la región.
- c) Mayor igualdad en el acceso y control sobre los recursos y bienes que constituyen la riqueza del país, especialmente en cuanto a tierra, principal medio de vida de la población campesina e indígena.

Evidentemente el crecimiento económico no implica por sí mismo la superación de las condiciones de pobreza o el incremento del bienestar de la población; se hace necesario asumir acciones que lleven a redistribuir la riqueza y participar en las toma de decisiones políticas de una nación. En este sentido el amplio marco de temáticas que aborda el Derecho a la Alimentación Adecuada es un útil referente para garantizar el desarrollo sostenido de la población, independientemente de las circunstancias sociales, políticas y económicas que pueda sufrir un Estado.

El Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, indicó en su informe sobre Guatemala presentado en 2006: **“La gran incidencia del hambre y la malnutrición en Guatemala no es simplemente una cuestión de falta de alimentos, ya que las tierras del país podrían alimentar fácilmente a toda la población. Está más relacionada con la desigual distribución de los recursos, y sus efectos en el acceso de la población a los alimentos. Guatemala es uno de los países con mayores desigualdades en la distribución de la riqueza del mundo, y su concentración es extrema: el 5,6% de las familias más ricas controlan el 50% de los ingresos totales”<sup>13</sup>.**

---

Etanol. Durante el periodo 1990-2004 la producción de Maíz disminuyó 15.7%; del Frijol 17.8%; del Trigo 64.6%; y del Arroz 21.4%. Todos los anteriores forman parte de la Canasta Básica Alimentaria.

<sup>13</sup> Jean Ziegler, El derecho a la alimentación en Guatemala. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación en Guatemala. E/CN.4/2006/44/Add.1, 18 de enero de 2006

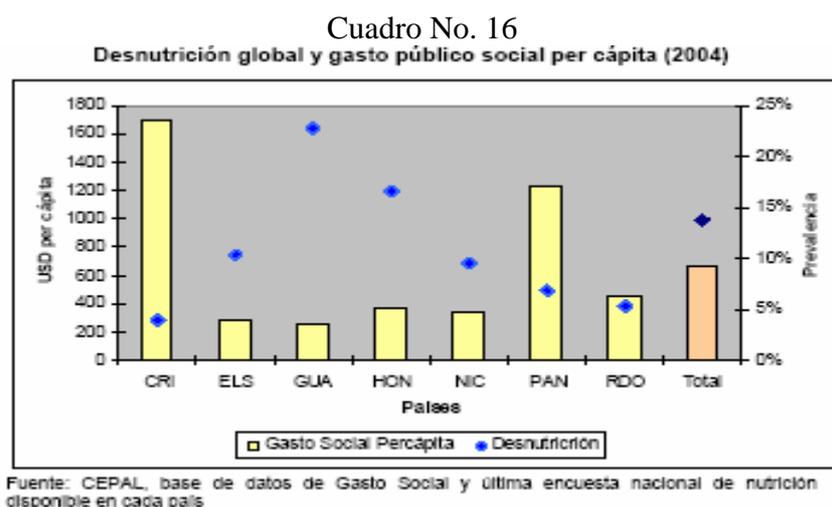
## 2. Situación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Guatemala

En la actualidad, la lucha por la implementación progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala se ha venido constituyendo en uno de los componentes más fuertes de las demandas sociales. Esto a partir que se evidencian rezagos en todos los ámbitos de desarrollo social de la población, lo que ha ocasionado graves impactos en la historia reciente, como es una escalada sin precedentes de la violencia a todo nivel, y más puntualmente la emigración de miles de personas que no encuentran lugar en el país para desarrollarse adecuadamente.

A continuación hacemos una síntesis de la situación del país en cuanto a los principales componentes enmarcados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC.<sup>14</sup>

### *Nivel de vida digno. Eliminación de la pobreza*

En su informe reciente sobre el Costo del Hambre, PMA y CEPAL comparan los países de la región en relación a su gasto público social y la prevalencia de desnutrición. En el año 2004, los países de la región destinaron en promedio un 11% de su PIB al Gasto Público Social (GPS). El mayor gasto público social se hizo en Costa Rica y Panamá (ambos 18% del PIB). En el lado opuesto está República Dominicana y Guatemala, con 6% del PIB, seguidos de El Salvador (7%) y Nicaragua (9%). Es decir, salvo en el caso de Honduras, que destina 13% del PIB al gasto social, los países con mayor prevalencia de desnutrición tienen un menor GPS. Lo anterior se refuerza cuando se analizan el gasto público social per cápita, cuyo promedio entre los países alcanza los 308 dólares corrientes (660 dólares de paridad de poder de adquisitivo, PPA) de 2004, con un rango que va desde menos de 300 dólares PPA en Guatemala y Honduras, los dos países con mayor prevalencia de desnutrición, hasta 1.700 dólares PPA en Costa Rica, el de más baja prevalencia<sup>15</sup>.



<sup>14</sup> Basado en el Informe indicado del PMA/CEPAL y el informe “Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala, 2006. A 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz”. CIIDH/DESCGUA/CONGCOOP. Noviembre de 2006.

<sup>15</sup> Op. Cit. Página 13 y 14

El Estado guatemalteco no logra fortalecerse para atender las necesidades básicas de la población, a partir que se mantiene una tributación baja con el argumento que incrementar los impuestos implicará una menor productividad (menos del 10% del PIB). Se considera que el 80% de la Población Económicamente Activa (PEA) no cuenta con cobertura social y el Gasto Social, a pesar de mantener un crecimiento moderado, no logra cubrir las demandas reales de la población.

El salario mínimo en Guatemala se ve superado constantemente por el costo de la Canasta Básica Alimentaria, la cual se considera inadecuada ya que apenas cubre 26 productos y su definición parte de requerimientos de consumo calórico y no nutricionales. La inadecuada metodología para establecer la CBA tiene implicaciones además en la definición de la Canasta Básica Vital, ya que esta se define en función de la aplicación de una fórmula y no de criterios reales.<sup>16</sup> Una situación aún más compleja enfrenta tres cuartas partes de la población productiva que trabaja en condiciones de informalidad y que no logra acceder a condiciones regulares de ingreso.

A partir de los procesos de apertura comercial, que tienen en la vigencia del DR-CAFTA su momento más agudo, se constata una profundización de las condiciones de pobreza para la mayoría de la población guatemalteca, a la par de un incremento de las exportaciones que beneficia a los sectores empresariales. Como puede observarse el incremento del Costo de la Canasta Básica Alimentaria prácticamente se ha duplicado en el año 2007, respecto del año anterior.

Cuadro 17  
Incremento del Costo de la Canasta Básica Alimentaria  
Período 2005-2007

Mes de referencia	2005	2006	2007
Enero	1,458.72	1,514.50	1620.22
Febrero	1,440.57	1,491.44	1563.68
Marzo	1,431.08	1,493.67	1534.67
Abril	1,434.28	1,501.21	1529.76
Mayo	1,427.94	1,514.05	1515.19
junio	1,440.36	1,530.34	1600.67
Julio	1,449.67	1,536.63	
Agosto	1,427.48	1,518.74	
Septiembre	1,465.95	1,417.44	
octubre	1,515.16	1,431.25	
noviembre	1,512.60	1,456.46	
diciembre	1,499.22	1,502.28	
Promedio anual	<b>1,458.59</b>	<b>1,492.33</b>	<b>1560.70</b>
Diferencia en quetzales, respecto del año anterior		<b>Q 33.74</b>	<b>Q 68.37</b>

Fuente: INE. Índice de Precios al Consumidor.

<sup>16</sup> Para mayor información respecto de la Canasta Básica Alimentaria consultar el estudio “Aún tenemos Hambre”, págs. 22-23.

## ***Vivienda Digna***

La institucionalidad encargada de promover el acceso a la Vivienda se ha visto debilitada a favor de la participación de Empresas Privadas para su desarrollo. En este sentido las opciones habitacionales que se ofrece a la población son inaccesibles e inadecuadas. Esto ha implicado la proliferación de invasiones a terrenos privados, las cuales son reprimidas violentamente y que no son abordadas convenientemente para brindar apoyos a las familias afectadas. En contradicción las invasiones de terrenos estatales inadecuados son tolerados poniendo en peligro la vida de las personas que viven en condiciones precarias.

## ***Educación***

A pesar que se ha logrado un incremento de la cobertura educativa en los años recientes, esto aún es insuficiente para gran parte de la población escolar. Los esfuerzos se han concentrado en el primer grado de primaria, donde se anuncia que se está por cubrir a la totalidad de la población. Sin embargo es preocupante que el 52% de la niñez en edad preescolar no es cubierta; los no inscritos en otros grados de primaria es de 30% para las niñas y 28% para los varones. Solamente el 33.2% de la población en edad para estudiar secundaria fue cubierta; mientras que en cuanto a educación diversificada más del 80% de la población no tiene acceso.

Además la priorización por el incremento de cobertura implica el estancamiento para los criterios de calidad. Es aceptada y promovida como una alternativa para el área rural la existencia de las denominadas “aulas multigrados”, en las cuales los docentes deben atender a diversos grados al mismo tiempo. El 75% por ciento de los docentes trabaja en las áreas urbanas.

A pesar que el incremento presupuestario para el Ministerio de Educación ha sido sostenido, se puede afirmar que en términos reales lo que hay es un estancamiento, el cual fue de apenas de 1.73% en 2003 y del 1.84% del PIB para 2005. En relación a este tema se observa que el promedio del gasto en Educación en Latino América es de alrededor del 8% del PIB, mientras que en el resto de Centro América el promedio es del 4% del PIB.<sup>17</sup>

## ***Salud***

El acceso a la salud pública se ha venido debilitando constantemente la última década, a partir de la promoción de la participación privada para brindar este servicio. A pesar de esto la oferta de salud es sumamente limitada y se concentra en las áreas urbanas. Para el área rural el Ministerio de Salud trabaja mediante el denominado Sistema Integrado de Atención en Salud, SIAS, el cual contrata empresas privadas de salud para cubrir el nivel comunitario. Este sistema se enfoca en Salud preventiva, quedando fuera de su atención complicaciones de gravedad y enfermedades crónicas.

El gasto que ejecutó el Ministerio de Salud en relación al PIB fue para el año 2004 de 0.8%; 0.77% en el año 2006; y la asignación en 2007 es de 0.75%. Sin embargo para el año 2007 se han dado fuertes recortes a los servicios de consulta externa, emergencias y hospitalización. Esta situación implicó que al mes de julio los hospitales prácticamente agotaron los recursos

---

<sup>17</sup> Si analizamos la inversión que se hace por alumno, podemos ver que para el año 2005 fue de apenas Q4.40, el equivalente a 57 centavos de dólar.

asignados provocándose paralizaciones y la necesidad de ajustes al presupuesto del Ministerio, aunque sin aumentar su asignación global.

### ***Seguridad Social***

La población con acceso a la Seguridad Social ha venido disminuyendo en los últimos años. Se estima que a inicios de los años 90 la cobertura era de alrededor el 31% de la PEA; para 1998 fue del 23.9% llegando al 18.9% en 2003. Se observa la tendencia a favorecer a la iniciativa privada sobre el derecho de la población trabajadora. De 377 mil empresas inscritas en la Superintendencia de Administración Tributaria en 2003, solamente 45 mil lo estaban en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, y de estas 5 mil se encontraban suspendidas. Se observa la discriminación hacia la población rural, al evidenciarse que más del 63% de los derecho-habientes residen en la zona Metropolitana del país.

El IGSS sufre la amenaza de la privatización desde hace varios años, situación que parte de su debilitamiento y consiguiente imposibilidad para cumplir con sus objetivos. A partir del 2001 se rompió la estabilidad financiera y actualmente los gastos exceden los ingresos, lo que ha implicado la necesidad de agotar las reservas. Desde hace más de 50 años el Estado ha violado plenamente su obligación constitucional de aportar una tercera parte del ingreso al IGSS, lo que implica una deuda acumulada en 2007 de Q11,619.4 millones, que se suma a una mora del sector privado y las municipalidades de Q759.8 millones.

### ***Trabajo***

El rasgo predominante de la fuerza laboral guatemalteca es su baja formación y capacitación. Menos del 2% de la PEA tiene estudios superiores completos y únicamente el 10% supera la educación secundaria; el 74% de la misma nunca ha llegado a estudiar al nivel de secundaria, mientras que el 24.6% no tiene ningún tipo de escolaridad.

Las actividades agrícolas absorben el 38% de la PEA, a pesar que solamente aportan el 13% del PIB. Esto implica que la mayoría de la población campesina se desenvuelva en situaciones desventajosas. El 89.1% de la población ocupada rural se encuentra en situaciones de informalidad, contra un 61.2% de la población urbana. La informalidad laboral se constituye en la única alternativa de sobrevivencia para tres de cada cuatro trabajadores, sin embargo se empiezan a dar represiones en el marco de la lucha contra el comercio de productos denominados “piratas”.

Los criterios para alcanzar la dignificación de la población trabajadora se han venido debilitando progresivamente, con implicaciones graves para las familias guatemaltecas. El Salario Mínimo ha venido disminuyendo en términos reales y actualmente el Gobierno promueve la modalidad del Salario por Productividad, el cual es inviable como beneficio para la población trabajadora, a partir de la debilidad del Estado para desarrollar sus actividades de Inspección.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> El presupuesto del Ministerio de Trabajo no supera los 70 millones de quetzales, 2006 y 2007, (excluyendo la asignación de Q250 millones destinados al Programa del Adulto Mayor). Mientras que dedica el 44.2% de su presupuesto a la administración de los Centros de Recreación del Estado, la actividad fundamental de Promoción y vigilancia de la aplicación de las normas de Trabajo, tiene solamente el 21.8% del presupuesto.

## *Tierra*

La alta concentración de la tierra se constituye como uno de los principales rasgos socioeconómicos del país, en tanto que a partir de la misma se caracteriza la configuración social guatemalteca.<sup>19</sup> La carencia de la tierra que mantiene la población campesina tiene fuertes implicaciones en sus posibilidades de acceder a trabajo digno y acceso a fuentes de ingreso, que finalmente impacta en su derecho a la Alimentación Adecuada.

El Estado lleva a cabo acciones para la regularización y al acceso a tierra, sin embargo no han tenido el apoyo gubernamental adecuado para lograr alcances significativos. La presión que sufren las familias para acceder a la tierra ha motivado acciones de invasión que son reprimidas violentamente por el Estado, sin fortalecerse la entidad que media en casos de conflictos agrarios, la Secretaría de Asuntos Agrarios. Por otra parte se observa la tendencia a despojar a las comunidades campesinas de sus tierras por parte de poderosos finqueros, a raíz de la compleja situación legal en que se encuentran las tierras campesinas.

El Relator Especial recuerda que “los afectados por el hambre y la malnutrición son predominantemente indígenas y campesinos o jornaleros pobres que viven en las zonas rurales de Guatemala. Los agricultores de subsistencia pobres no tienen acceso a suficientes tierras de calidad y luchan por sobrevivir en microfincas de tierra mísera e improductiva que a menudo tienen una superficie inferior a 1 hectárea”. El informe de Ziegler hace referencia a datos del Informe de Naciones Unidas sobre la Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala de 2003 que indica que “los niveles de hambre y malnutrición están estrechamente relacionados con la cantidad de tierra de que se dispone: los hijos de familias que poseen menos de 2 manzanas (1 manzana = 6.987 m<sup>2</sup>) de tierra tienen una probabilidad de padecer malnutrición 3,2 veces superior a la de los hijos de familias con más de 5 manzanas. En promedio, las familias indígenas poseen solamente 0,25 manzanas por persona, mientras que las demás poseen 1,5 manzanas, lo cual equivale a seis veces más tierra<sup>20</sup>”.

---

<sup>19</sup> El coeficiente de Gini para la concentración de la tierra es de 0.84, uno de los más elevados de la región. Según el Censo Agropecuario 2003, el 92.06% de los pequeños productores cultivan el 21.86% de la superficie; mientras que el 1.86% de los productores ocupan el 56.59% de la superficie.

<sup>20</sup> Jean Ziegler, Op. Cit, pág. 7

## Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU sobre Guatemala

Examinando el cumplimiento del PIDESC en Guatemala, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU emitió el 12 de diciembre de 2003 sus Observaciones Finales sobre la situación en Guatemala. En este documento, el órgano competente de los ONU en materia DESC emitió, entre otras, las siguientes consideraciones relacionadas con el Derecho a la Alimentación<sup>21</sup>:

...

- 11. Al Comité le preocupa la persistente discriminación contra las poblaciones indígenas respecto de, entre otras cosas, la propiedad de la tierra, el trabajo, la educación, los servicios de salud y la idoneidad de la nutrición y de la vivienda.
- 12. Preocupa al Comité la desigualdad de hecho entre mujeres y hombres, que se ve perpetuada por los prejuicios y condiciones sociales tradicionales, a pesar del considerable número de instrumentos jurídicos aprobados por el Estado Parte.
- 14. Al Comité le preocupa especialmente que el salario mínimo no baste para proporcionar un nivel de vida digno a los trabajadores y a sus familias, y que en la práctica no siempre se pague ese salario insuficiente.
- 24. El Comité continúa estando profundamente preocupado por el hecho de que la desigualdad en la distribución de la riqueza y de las tierras y el alto nivel de exclusión social, particularmente entre las poblaciones indígenas y rurales, obstaculicen el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- 29. El Comité recomienda al Estado Parte que redoble sus esfuerzos por combatir la discriminación contra las poblaciones indígenas, particularmente en los ámbitos del empleo, los servicios de salud, la propiedad de la tierra, la alimentación adecuada, la vivienda y la educación.
- 30. El Comité pide al Estado Parte que vele por la igualdad de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, en particular tomando medidas eficaces para luchar contra la discriminación en la educación de las niñas y de las jóvenes, en el acceso al empleo, en la igualdad de salario por trabajo igual y en el acceso a la tierra y al crédito.
- 32. El Comité recomienda al Estado Parte que vele por que se aumente regularmente el salario mínimo en función del costo de la vida, a fin de garantizar un nivel de vida adecuado a los trabajadores y a sus familias, y por que en la práctica se respeten las normas relativas al salario mínimo.
- 42. El Comité reitera su recomendación anterior (E/C.12/1/Add.3, párr. 24) e insta al Estado Parte a aplicar las medidas contenidas en los Acuerdos de Paz de 1996, en particular las relativas a la reforma agraria y a la devolución de las tierras indígenas comunales.

...

Para el 2008, el Estado de Guatemala tendrá que presentar su informe sobre el cumplimiento de los DESC en Guatemala, lo que incluye el progreso en la implementación de las recomendaciones emitidas por el Comité DESC en 2003.

---

<sup>21</sup> Extraído de las Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales : Guatemala. 12/12/2003.E/C.12/1/Add.93.

### 3. Marco legal e institucional del Derecho a la Alimentación en Guatemala

Guatemala ha ratificado numerosos convenios y tratados internacionales que obligan al Estado a respetar, proteger, garantizar los derechos humanos. Dichos compromisos implican un importante marco de referencia que posibilita la promoción de acciones encaminadas a hacer valer los Derechos Humanos en toda su integralidad. Además de abrirse la posibilidad para desarrollar un marco jurídico favorable a los derechos de las personas, se abre la oportunidad para desarrollar iniciativas adecuadas para su implementación. Entre los instrumentos internacionales vinculados al respeto de los Derechos Humanos se encuentran los siguientes:

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

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, es ratificado por Guatemala por medio del Decreto legislativo 69-87, incorporándolo a la normativa jurídica nacional. Además la Constitución Política de la República de 1986 contempla importantes aspectos de carácter humanista y de protección, reconociendo el carácter indivisible e interdependiente de los Derechos Humanos para la dignidad humana.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 46 establece en cuanto a los mismos la “...**Preeminencia del Derecho Internacional**. Se establece el principio general que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.”

Los Acuerdos de Paz, firmados en 1996, parten de reconocer como causas fundamentales que motivaron el Conflicto Armado Interno la exclusión, la pobreza, el racismo y la inequidad. En este sentido el conjunto de compromisos políticos que abren los Acuerdos de Paz se encaminan directamente al abordaje de las violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; desarrollándose una institucionalidad para el abordaje adecuado de las amplias problemáticas sociales.

El marco que abre la temática de la superación de la pobreza se convierte en una nueva vertiente política que posibilita el abordaje de la problemática alimentaria. En este sentido Guatemala establece una Estrategia para la Reducción de la Pobreza desde 2001, partiendo de reconocer los municipios más afectados para la focalización de acciones y la priorización en la orientación de la inversión pública en los mismos. Hace énfasis en la estabilidad

macroeconómica y la modernización del sistema financiero, la inversión en el Capital Humano (salud y educación), e inversión en Capital Físico (campos rurales, electrificación y agua potable).<sup>22</sup>

Es hasta el año 2005 que la problemática alimentaria es abordada de una forma específica, con la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN (decreto número 32-2005) con su respectivo Reglamento (Acuerdo Gubernativo número 75-2006), que operativizan la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PSAN. La función primordial de estas leyes es motivar la coordinación entre diversas entidades gubernamentales que anteriormente trabajaban proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional y que incluye a la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales. Para encabezar la coordinación se crea la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN, la cual debe retomar la PSAN como marco de referencia para su trabajo.

El abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional como un Derecho tiene su más claro reconocimiento en la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el capítulo I de Disposiciones Generales que reza:

***Artículo 1. Concepto.** Para los efectos de la presente Ley, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, establece como Seguridad Alimentaria y Nutricional “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.”*

A partir de esta definición se considera que la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional puede constituirse en un importante instrumento para la lucha contra el hambre y en la búsqueda para consolidar el Derecho a la Alimentación de la población guatemalteca.

### **Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, SINASAN<sup>23</sup>**

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

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

---

<sup>22</sup> Presentación de Arturo Montenegro, secretario general de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, en el Seminario Cultura y Pobreza, Guatemala 2001.

<sup>23</sup> La descripción del SINASAN se retomó de la publicación del CIIDH: Alimentación, un Derecho Desnutrido. Análisis de la Política de Seguridad Alimentaria en Guatemala. Obstáculos, avances y retos para su implementación, Guatemala octubre de 2006.

guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país.

La promoción y tutelaridad del Derecho a la Alimentación Adecuada corresponde al Estado, en el sentido que no se trata de una opción o preferencia de los Estados sino una obligación legal. En Guatemala se ha instaurado la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN, para coordinar, proponer y facilitar la ejecución de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PSAN, a través de diversas entidades que complementan su quehacer en esta temática<sup>24</sup>.

En complemento se manifiesta que se debe fomentar el principio de solidaridad, en el sentido que los miembros de la sociedad se identifiquen con el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional. A partir de esto la sociedad, los particulares, las familias, el sector empresarial y las organizaciones no gubernamentales son responsables en términos generales de la realización del DAA<sup>25</sup>.

Además se debe promover la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento de esta política<sup>26</sup>. Para la aplicación de los programas es fundamental la participación social, la cual se propone que se enlace por medio de los Consejos de Desarrollo. Esta acción es fundamental pero implica además que este Sistema sea descentralizado, impulsado y aplicado como establece la ley.

### **Estructura creada por la Ley de Seguridad Alimentaria**

La ley crea un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINASAN, integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca<sup>27</sup>, con el apoyo técnico y financiero y operativo de la cooperación internacional. La función básica es llevar a cabo acciones de coordinación intergubernamental, manteniendo el espíritu de la PSAN. En este sentido se deben ejecutar acciones de coordinación, planificación y demás acciones de seguridad alimentaria y nutricional. Los órganos creados para sustentar el desarrollo de estas funciones son los siguientes:

---

<sup>24</sup> De acuerdo a la Constitución política de la República y al PIDESC, y lo recoge la ley SINASAN en el principio de tutelaridad en el artículo 4 inciso d.

<sup>25</sup> Artículo 4 inciso a y j. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Dto. 32-2005

<sup>26</sup> Artículo 34. Descentralización. En los ámbitos departamental, municipal y comunitario los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conformarán comisiones específicas de SAN, para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Política SAN y del Plan Estratégico con sus respectivos programas, proyectos y actividades, en coordinación con la SESAN.

<sup>27</sup> En el mes de julio de 2006 se eligieron a los representantes ante el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN. Las personas electas son las siguientes: Por el Sector Empresarial y con un período de dos años, Ana Luisa Guillén de FUNDAZUCAR y Bernardo Roehrs del CACIF; por los Sectores Sociales y con un período de un año: Daniel Pascual del CUC (sector campesino), Ovidio Ortiz Cajas del Sindicato de Trabajadores de Salud, Ronnie Palacios Mérida de CEIBA (sector de Organizaciones No Gubernamentales), Alejandro Batz Yaqui de ASCODIMAYA (sector indígena) y Víctor Ferrigno de la División de Ciencias Jurídicas de la USAC (sector académico). Por este período no hubo representación de los sectores de Iglesias, de Organizaciones de Mujeres y de los Colegios Profesionales. Es importante remarcar que en el Reglamento de la Ley SAN no se justifica la razón por la cual el sector empresarial se elige por separado, además que su rotación es para dos años. Esta situación provocó que recientemente los representantes de la Sociedad Civil quedaran fuera del CONASAN y fueran sustituidos, a pesar que ya se había dado acuerdos para continuar un año más.

## CONASAN

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es la máxima entidad que tutela las acciones de implementación de la PSAN. Este cumple con funciones de dirección y decisión política. Está compuesta por representaciones tanto del Gobierno como de la Sociedad Civil, además de la cooperación internacional en el sentido de asesoría técnica. Las sesiones del CONASAN, están reglamentadas para realizarse de forma trimestral, incluso están calendarizadas para la última semana de los meses de: marzo, junio y septiembre. De especial importancia, es la planificada para marzo, ya que los miembros del SINASAN, deben trasladar a la SESAN su proyecto de plan operativo anual.

## SESAN

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República. Que ocupa el nivel de coordinación y planificación técnica. La ley del SINASAN es amplia en el sentido de expresar, que para el desarrollo de sus áreas de trabajo, la SESAN podrá desarrollar la estructura administrativa y operativa que le demanden esas funciones, además se agrega el personal técnico y equipo que le permita dar cumplimiento a sus áreas de trabajo; y los funcionarios de enlace entre las instituciones del CONASAN<sup>28</sup>.

## La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

El 15 de septiembre de 2005, el Gobierno de Guatemala presentó su Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual define como objetivos principales los siguientes<sup>29</sup>:

1. Asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente, en cantidad y calidad, de los alimentos necesarios para toda la población, a través de un equilibrio razonable entre la producción nacional y la importación de alimentos.
2. Promover y priorizar todas aquellas acciones tendientes a mejorar el acceso económico, físico, biológico y cultural de la población a los alimentos.
3. Propiciar condiciones políticas, económicas, sociales, educativas, ambientales y culturales para asegurar a toda la población un consumo diario de alimentos en cantidad y calidad adecuados.
4. Incidir en el mejoramiento de las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos, que garanticen a toda la población condiciones de salud y de ambiente necesarias para una óptima utilización biológica de los alimentos ingeridos.
5. Velar por la calidad de los alimentos de consumo nacional, en cuanto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural.
6. Implementar un marco regulatorio, institucional y operativo para los programas de la ayuda alimentaria, incluyendo situaciones de emergencia.
7. Implementar un sistema de información nacional, permanente y veraz, sobre la seguridad alimentaria y nutricional, para identificar los factores estructurales, ambientales y humanos que inciden en la misma, a fin de emitir alertas tempranas y tomar decisiones políticas y técnicas en forma oportuna.
8. Desarrollar y fortalecer mecanismos de prevención y tratamiento de problemas nutricionales por escasez o exceso, con prioridades en los grupos de mayor riesgo por edad, condiciones fisiológicas, área de residencia, nivel socioeconómico, género y, o identidad cultural.
9. Establecer políticas y mecanismos de coordinación entre las instituciones nacionales e internacionales involucrados en la temática para la ejecución coherente y coordinada de los

---

<sup>28</sup> Artículo 21 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. Decreto. 32-2005

<sup>29</sup> Gobierno de Guatemala, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Septiembre de 2005

programas de seguridad alimentaria y nutricional, a fin de optimizar los recursos y capacidades.

### **Observaciones acerca de los nuevos esfuerzos en pro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala:**

**En primer lugar cabe destacar la importancia de la Ley y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: plantear el tema como una prioridad en la agenda nacional y del propio Gobierno. Es muy significativo que la Ley reconoce el Derecho a la Alimentación en su art. 1 y establece una institucionalidad que debe garantizar la coordinación y coherencia de la acción gubernamental en la materia.**

Sin embargo, desde FIAN se han también presentado consideraciones que indican ciertos vacíos en los esfuerzos descritos, por lo que se ha sugerido una revisión en particular de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en varios aspectos substanciales. El marco orientador de tal revisión debería ser la mayor congruencia posible de los instrumentos nacionales con lo que estipulan la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada en mayo de 1999, y la Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación, aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. En particular se sugeriría en tal proceso de revisión:

- a. Identificar los factores causales de la inseguridad alimentaria con el objetivo de tomar decisiones políticas y técnicas oportunas;
- b. Evaluar las políticas y los programas existentes de seguridad alimentaria;
- c. Definir con mayor precisión las obligaciones del Estado frente al Derecho a la Alimentación;
- d. Definir los pasos necesarios para establecer por medio de la legislación nacional mecanismos judiciales de protección efectiva del derecho a la alimentación;
- e. Promover el acceso a los recursos productivos como parte esencial de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.
- f. Integrar debidamente los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas en congruencia con CEDAW y el Convenio 169 de la OIT.
- g. Reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso de reflexión y decisión del CONASAN.
- h. Asignar los recursos apropiados para una política que define el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria como prioridad nacional<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> FIAN y Action Aid: Consideraciones sobre la Ley y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala, febrero de 2005 ( sí el documento es de febrero, aún no se había aprobado la ley ni la política SAN, por lo que habría de identificar un estudio posterior a la aprobación)

**Según el Centro Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos, la objetividad de la PSAN contrasta con su desempeño:**

La PSAN plantea entre sus ejes transversales temáticas como: el medio ambiente, la priorización de la población vulnerable, la salud, la vulnerabilidad ante los desastres y el agua potable. Además sus objetivos específicos plantean:

- Aseguramiento de la disponibilidad y abastecimiento de alimentos;
- Mejora del acceso económico, físico, biológico y cultural;
- Propiciar condiciones políticas, económicas, sociales educativas, ambientales y culturales para asegurar el consumo de alimentos;
- Mejorar las condiciones ambientales y el acceso a los servicios básicos;
- Velar por la calidad de los alimentos;
- Implementar un marco regulatorio para los programas de ayuda alimentaria;
- Implementar un sistema de información nacional pertinente;
- Desarrollar mecanismos de prevención y tratamiento de problemas nutricionales

Evidentemente no se han alcanzado estos objetivos ni se traza la ruta para su abordaje, ya que de hecho implica la generación de un marco institucional apropiado y la asignación de recursos suficientes. En el marco de la aplicación de políticas económicas de carácter neoliberal, que propugnan por un Estado débil y desvinculado de las problemáticas sociales, no es posible cumplir estos objetivos; de hecho se puede afirmar que solamente pueden ser retomados aquellos aspectos que no choquen con los intereses de los grupos empresariales, o que por el contrario impliquen la generación de ganancias para los mismos.

En este sentido la PSAN únicamente ha implicado la canalización de la ayuda alimentaria de la cooperación internacional a los lugares considerados de vulnerabilidad extrema. Es así como a pesar de la vigencia de la política se han dado importantes hechos que implican fuertes costos para la población guatemalteca en general:

- No se han analizado los impactos del Tratado de Libre Comercio a la producción alimentaria básica;
- Se ha permitido que los incrementos de los Salarios Mínimos no alcancen el costo de la Canasta Básica Alimentaria;
- Se ha permitido la explotación minera a pesar de las advertencias de los costos al medio ambiente y en especial al agua;
- Se ha permitido el incremento del precio del Maíz sin tomar acciones compensatorias a pesar que este producto es la base de la dieta nacional;
- Se realizan acciones represivas a vendedores de la economía informal en la ciudad de Guatemala, y desalojos forzosos a familias ocupantes en situación de extrema pobreza de tierras en el área rural.
- No se ha abordado convenientemente la problemática del denominado “corredor seco” en el oriente del país, área geográfica en la cual se han venido dando las problemáticas de sequías.

#### **4. Ámbitos de acción para promover el Derecho a la Alimentación en Guatemala**

El abordaje de la Alimentación como un Derecho es incipiente en Guatemala, a pesar que los componentes de la misma han sido abordados durante décadas de luchas sociales, tales como las luchas sociales por la tierra, el salario mínimo y en contra del incremento del costo de la vida, o han sido objetos de investigación académica como el caso de la situación nutricional.

FIAN ha trabajado sobre el Derecho a la Alimentación en Guatemala a partir de 1994. Desde el principio, se ha dedicado atención a varios campos de acción: la investigación, documentación e intervención en casos de violación del derecho a la alimentación; la capacitación y asesoría a organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y entidades académicas sobre la aplicación del derecho a la alimentación; esfuerzos de incidencia internacional para integrar un enfoque de derechos humanos, en particular del derecho a la alimentación en la cooperación internacional con Guatemala; y finalmente, la cooperación con los órganos de Naciones Unidas competentes en la materia, para promover conjuntamente el Derecho a la alimentación en Guatemala.

Obviamente, no es posible en el marco de esta publicación, presentar un recuento de las actividades realizadas durante los últimos 13 años en relación a Guatemala. Más bien, lo que se pretende es sintetizar un balance del estado de avance que se percibe, a partir de la observación y el acompañamiento del proceso hasta la fecha.

A pesar que la Ley y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional implica un importante paso de reconocimiento estatal al Derecho a la Alimentación, que se ve reflejado en los instrumentos en los cuales se hace vigente, la forma de hacer realidad el mismo no ha sido aplicada convenientemente. Las acciones realizadas para su operacionalización parten de la misma Sociedad Civil y aún no logran hacer efectivo el derecho.

##### **4.a.- Comunicación e información sobre el Derecho a la Alimentación**

La primera tarea de la promoción del derecho a la alimentación sigue siendo la comunicación e información sobre el derecho a la alimentación, para superar el desconocimiento general que aún persiste en el país (como también en prácticamente todos los países del planeta). Para ello, se requiere de procesos de capacitación tanto de los tenedores del derecho (rights holders) como de los duty bearers (de los que tienen las obligaciones). Esa parte veremos en el apartado siguiente sobre capacitación. En un segundo lugar, se requiere de procesos de información sobre la situación del derecho a la alimentación en el país, y otros procesos que tratan promover una sensibilización de la población en la materia. No cabe duda que ese proceso ha tomado un curso interesante y acelerado durante los últimos años.

El primer informe paralelo sobre el derecho a la alimentación fue presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Ginebra en mayo de 1996, coincidiendo con las negociaciones de los Acuerdos de Paz, en particular el Acuerdo Socio-económico y Agrario. El término de derechos humanos fue concebido aún casi exclusivamente por el concepto de los derechos civiles y políticos, por la misma historia que se había vivido durante el conflicto armado interno. En los años posteriores, al observar que el proceso de paz no trajo avances significativos en materia de la superación del hambre y de la pobreza, se evidencia un creciente interés de organizaciones de la sociedad civil en conocer y aprovechar en su ámbito de trabajo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Derecho a la Alimentación en particular.

En las esferas de las Instituciones del Estado, el interés sobre el tema del derecho a la alimentación es aún más reciente. En la Procuraduría de Derechos Humanos, había interés ya desde hace varios años, en la Corte Suprema de Justicia se encontró interés institucional hasta en 2004, igual con otras entidades del Ejecutivo y Legislativo.

Por lo general, se puede decir casi categóricamente, que no ha habido esfuerzos mayores y de cobertura amplia para informar a la población sobre el derecho a la alimentación. Más bien, es uno de los retos para el futuro, concientizar a toda la población sobre la vigencia y aplicación de este derecho. Sin embargo, se han lanzado durante los años pasados varias líneas de acción y publicaciones que demuestran que la promoción del derecho a la alimentación tampoco no tiene que partir de cero, sino debe reforzar lo que ya se ha trabajado.

### *Acciones Gubernamentales*

De parte del Estado guatemalteco las acciones de información del quehacer gubernamental en cuanto a la temática se centralizan por medio de las páginas Web del Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria (VISAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (SESAN), las cuales son visitadas más frecuentemente, por especialistas de la temática, pero no por la población en general. A pesar de esto se observa que las mismas no desarrollan el mensaje de Derecho a la Alimentación y se limitan a trasladar información de acciones realizadas.

- La acción de mayor relevancia promovida por el Gobierno en cuanto a Comunicación de la temática es la denominada “**Caminata contra el Hambre**”. A pesar de esto no se hace una referencia específica al Derecho a la Alimentación y más bien se orienta a promover acciones de caridad pública.
- La página Web del **VISAN** no ofrece ninguna información acerca del Derecho a la Alimentación, sino se enfoca especialmente en actividades de los programas.  
Dirección: [http://www.maga.gob.gt/visan\\_portal/](http://www.maga.gob.gt/visan_portal/)
- La página Web de la **SESAN** ofrece informaciones sobre la situación de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala, en particular vía la sub-página CICSAN. Sin embargo, no desarrolla el Derecho a la alimentación en su concepto y aplicación, solamente lo menciona en el apartado donde expone la ley del SINASAN y la PSAN.  
Dirección: <http://www.sesan.gob.gt/sesan/>
- El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, **INCAP**. Su orientación se dirige al desarrollo de investigaciones nutricionales y de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sin abordar cuestiones de acceso al Derecho a la Alimentación; sin embargo ha sido el principal referente de la temática alimentaria desde hace más de cincuenta años, enfocado básicamente en la formación de profesionales nutricionistas.  
Página Web: <http://www.sica.int/incap>
- La **Procuraduría de Derechos Humanos** (PDH) se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la situación del derecho a la alimentación en Guatemala, también sobre casos de violaciones del mismo. Además, la PDH presentó en diciembre de 2006 un Informe de supervisión administrativa sobre el Programa de alimentación escolar

del Ministerio de Educación<sup>31</sup>. La PDH estableció un Grupo de Trabajo para fiscalizar el desempeño estatal para abordar la problemática alimentaria y proponer recomendaciones al Estado; sin embargo el mismo desaparece a los pocos meses de instalarse, y la PDH no ha logrado recuperar el rol dinámico que le compete en la vigilancia del derecho a la alimentación.

### ***Acciones de la Sociedad Civil:***

- **La Pastoral de la Tierra** y otras instituciones de la **Iglesia Católica** en general, han puesto atención particular a la promoción y defensa del derecho a la alimentación desde hace varios años, en particular en la integración de este enfoque en sus estrategias jurídicas sobre casos de violaciones del derecho a la alimentación, en sus posicionamientos políticos y en procesos de documentación sobre la conflictividad agraria que incluyen la perspectiva del derecho a la alimentación. La visita del Relator Especial del Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, tenía su origen en una solicitud particular de Monseñor Alvaro Ramazzini, Obispo de San Marcos y actual Presidente de la Conferencia Episcopal de Guatemala. Posteriormente a la Visita del Relator Especial Ziegler, la Conferencia Episcopal convocó junto con FIAN Internacional a una Mesa de Trabajo en seguimiento al Informe de Ziegler en junio de 2006, a la cual asistieron representantes del Gobierno, de la sociedad civil y de organismos internacionales involucrados en la materia.<sup>32</sup>
- **La Red Nacional por la Defensa de la Seguridad y Soberanía Alimentaria en Guatemala, REDSSAG.** Promueve acciones enfocadas de defensa de la Soberanía Alimentaria en el país. En este sentido la REDSSAG participó activamente en la integración de la Mesa Nacional Alimentaria (MNA), en conjunto con otras organizaciones afines para la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PSAN. Promueve la agricultura sostenible y el comercio solidario, especialmente por medio de talleres y encuentros entre productores.
- **La Campaña Tierra, Tortilla y Trabajo (TTT).** Busca promover procesos políticos que contribuyan a superar las causas que obstaculizan el cumplimiento del Derecho a la Alimentación Adecuada. En este sentido ha apoyado la realización de foros, encuentros, conciertos y campos pagados; además elabora materiales didácticos para distribuirlos en eventos que abordan la situación de los DESC en general y del Derecho a la Alimentación en especial. La Campaña TTT está integrada por once organizaciones de diverso origen: productores, campesinos, académicos y de derechos humanos, con presencia en todo el territorio nacional.<sup>33</sup> Actualmente trata de promover la creación de una Ley de Granos Básicos, especialmente a partir del desmantelamiento de la institucionalidad que llevaba a cabo esta acción. Además lleva a cabo acciones para sensibilizar a la población para que consuma productos

---

<sup>31</sup> PDH: Informe de Supervisión Administrativa. Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación, Diciembre de 2006.

<sup>32</sup> Ver también sobre seguimiento: Conferencia Episcopal de Guatemala y FIAN: Memoria de la Mesa de Trabajo: Seguimiento al Informe de Ziegler, Junio de 2006

<sup>33</sup> La campaña Tierra, Tortilla y Trabajo está compuesta por: CIIDH, CONGCOOP, CNOC, CUC, CEIBA, ADIPSA, CODEFIM, Mesa Global, Pastoral Social de Ixcán, Cooperativa Nuevo Horizonte de Petén, Madre Tierra e Intermón Oxfam,

nacionales y la redefinición de la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Vital.<sup>34</sup>

- Actualmente se promueve desde los tres ámbitos mencionados, en particular el CIIDH y CONGCOOP, Pastoral de la Tierra, Plataforma Agraria, y la REDSSAG en colaboración con la PDH y FIAN un **proceso de monitoreo** sistemático sobre el derecho a la alimentación en Guatemala.<sup>35</sup>
- En septiembre del presente año inicia una nueva campaña denominada “**Alimentarnos es nuestro derecho, ¡Exijámoslo!**” la cual está integrada por COMSCAL, ACCSS, Save the Children Guatemala, ASEDE, Asociación Oxlajú Tzuul, CNOC, CUC, Plataforma Agraria, REDSSAG Y Action Aid. Se informa que la misma tendrá una duración de cuatro años y que coordina con la campaña internacional Hunger Free.

### *Principales acciones de comunicación acerca del Derecho a la Alimentación Adecuada*<sup>36</sup>

- Informes :
  - a. **Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala.** Sistema de Naciones Unidas. Grupo de Seguridad Alimentaria Nutricional. Guatemala, 2003.
  - b. **Informe alternativo sobre el cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala.** Primer informe alternativo de seguimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala. CIIDH/DESCGUA. 2005.
  - c. **Informe sobre el Derecho a la Alimentación en Guatemala,** Informe de FIAN co-editado con Action Aid, Febrero 2005
  - d. **Open Pit Gold Mining – Human Rights Violations and Environmental Destruction.** The case of the Marlin Mine, San Marcos. Informe de Misereor y FIAN, Octubre 2005
  - e. **Informe del Relator Especial** del Derecho a la Alimentación sobre Guatemala, Enero de 2006.
  - f. **Un derecho desnutrido.** Análisis y seguimiento de la instalación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. CIIDH, 2006.
  - g. **Aún tenemos hambre.** Segundo informe alternativo de seguimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala. CIIDH, 2006.
  - h. **El Derecho a la Alimentación – Estandares internacionales** para su implementación. Libro editado por FIAN y Action Aid, Febrero 2007.
  - i. **Mujeres toman el Poder de la Tierra.** Acceso a la tierra como una estrategia de empoderamiento de mujeres indígenas en Guatemala. Informe de FIAN co-editado con Action Aid, Marzo de 2007.
  - j. **Superar el hambre con sed de justicia.** Seguimiento a las Recomendaciones del Derecho a la Alimentación para Guatemala. CIIDH, Octubre 2007.

---

<sup>34</sup> En tanto que la Canasta Alimentaria se basa en el consumo calórico y no en una Alimentación Adecuada, y la Canasta Vital es una derivación de la primera a partir de la aplicación de una fórmula, sin tomar en cuenta aspectos socioeconómicos.

<sup>35</sup> Ver también abajo entre esfuerzos de capacitación, cap. 4.2.

<sup>36</sup> Para un listado más amplio de principales publicaciones que también incluye los temas más específicas, ver bibliografía en cap. 7.

- k.
- Boletines especializados:
  - a. **Revista Tierra Nueva.** Revista de elaborada por la Pastoral de la Tierra Interdiocesana a partir de 2004.
  - b. **Revista ¿Hacia dónde vamos?** Se enfoca en las temáticas de conflictividad agraria, ambiental y laboral. Elaborado por la Pastoral de la Tierra Interdiocesana, PTI a partir de 2006.
  - c. **Revista Territorios.** Elaborado por el Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de la CONGCOOP a partir de 2006.
  - d. **Boletín Aún tenemos hambre.** Elaborado por CIIDH a partir de 2007.

#### **4.b.- Capacitación sobre DA**

Hasta el momento las acciones de capacitación especializadas en el Derecho a la Alimentación han sido promovidas por organizaciones de la sociedad civil guatemalteca, la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), la Corte Suprema de Justicia, la SESAN como también de parte de organismos internacionales como FAO, OACNUDH y FIAN Internacional.

Por la parte gubernamental, FAO ha promovido en cooperación con la SESAN y la PDH en seguimiento a la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional procesos de capacitación para hacer conocida la ley y la Política Nacional de Seguridad alimentaria, entre funcionarios públicos del nivel central hasta el nivel local, como también con representantes de la sociedad civil y con estudiantes universitarios.

En este marco se han realizado actividades con los Consejos de Desarrollo Departamentales y Municipales, entidades estatales, académicas, y encuentros internacionales como la Conferencia Latinoamericana contra el Hambre en septiembre de 2005, convocado por el Gobierno de Guatemala. En particular, cabe señalar las siguientes actividades de modo de ejemplo:

Taller: “**El Derecho a la Alimentación en Guatemala**”, organizado por la FAO y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, llevado a cabo el 26 de agosto de 2004. El Taller tuvo como objetivo sensibilizar a miembros de la Sociedad Civil, de la Cooperación, Internacional, así como representantes de diversas oficinas de gobierno, acerca de las implicaciones políticas, legales y sociales que tiene el considerar la seguridad alimentaria como un derecho; y determinar en que medida se incorpora el derecho de la alimentación como un enfoque global en los documentos que regulan las intervenciones en este sector.

Foro: “**El Derecho a la Alimentación en Guatemala**” organizado por PDH, FAO y FIAN, el 3 de febrero de 2005. Participaron investigadores nacionales relacionados a la temática alimentaria, expertos internacionales; miembros de la Sociedad Civil que trabajan temáticas de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Guatemala; el Comisionado presidencial contra el Hambre y el relator para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler.

Taller: “**El Derecho a la Alimentación en Guatemala**”, realizado en conjunto FAO y FIAN. Se llevó a cabo el 28 de julio de 2005 en la ciudad de Guatemala. Los objetivos del mismo fueron (a) *Presentar a representantes de instituciones gubernamentales y de organizaciones no-gubernamentales: las Directrices Voluntarias sobre el Derecho*

*a la Alimentación; (b) Reflexionar sobre enfoque del derecho humano a la alimentación y el combate a las causas del hambre en Guatemala, para coordinar acciones conjuntas.* Participaron 45 personas, entre ellos representantes del Sistema de Naciones Unidas (FAO y OACDH; de universidades nacionales (Universidad de San Carlos y de la Universidad Rafael Landívar); miembros de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional; representantes de Organizaciones No Gubernamentales relacionadas a la temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional y representantes del movimiento social.

**Taller: “Capacitación a Capacitadores departamentales sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional”.** Este esfuerzo trataba de uniformizar criterios, conceptos básicos, y brindar la información relativa al tema para los encargados de facilitar las comisiones municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

**Curso: “Inducción de Seguridad Alimentaria Nutricional para la Secretaría de Seguridad Alimentaria Nutricional y Procuraduría de Derechos Humanos Guatemala”,** los días 12, 13 y 14 de julio de 2006. Evento organizado por la Universidad Rafael Landívar, la SESAN y la FAO. Asistieron 21 trabajadores de la SESAN y 3 personas de la PDH.

**Curso: “Inducción para la Auditoría de la Seguridad Alimentaria Nutricional dirigido a la Procuraduría de Derechos Humanos”,** realizado los días 31 de Agosto y 1º de Septiembre de 2006. Participaron en la organización la Universidad Rafael Landívar, la Procuraduría de Derechos Humanos y el Programa Mundial de Alimentos. Al mismo asistieron 17 personas que trabajan en diversas oficinas de la PDH, especialmente a nivel departamental.

Dos líneas particulares de capacitaciones fueron promovidos sobre el tema de la Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación (por favor ver capítulo siguiente) y sobre el Monitoreo del Derecho a la Alimentación en Guatemala. En este marco cabe mencionar:

#### **Capacitaciones sobre el tema de Monitoreo:**

Los **Seminarios y Publicaciones** promovidas por el **CIIDH, DESCGUA y CONGCOOP** a partir de 2004 (véanse las publicaciones arriba indicadas).

**Seminarios de capacitación y publicaciones** de la **Pastoral de la Tierra** sobre la Conflictividad Agraria y el Derecho a la Alimentación, a partir de 2000 (véanse las publicaciones arriba indicadas).

**Seminario sobre Monitoreo del Derecho a la Alimentación en América Central** en cooperación entre FAO, INCAP y FIAN que se realizó en diciembre de 2006 en Guatemala.

**Seminario sobre “Monitoreo del Derecho a la Alimentación** co-convocado por PDH, CIIDH, CONGCOOP, Pastoral de la Tierra y FIAN Internacional en junio de 2007, en el cual se presentó y discutió la nueva Herramienta de Monitoreo sobre el Derecho a la Alimentación, basada en las Directrices Voluntarias, elaborada por FIAN con el apoyo de FAO y la Agro Acción Alemana.

Se constata que por parte de las entidades estatales no se cuenta con programas sistemáticos de capacitación para los funcionarios quienes deberían conocer, por su ámbito de actuar, las obligaciones que tiene el Estado en materia del Derecho a la Alimentación. La PSAN establece once estrategias para su implementación, entre las cuales existen dos que se pueden constituir en el eje de difusión del Derecho a la Alimentación.

- **Sensibilización:** “Sensibilizar a las instituciones del sector público, sociedad civil y organismos internacionales, sobre la magnitud, trascendencia, tratamiento del problema alimentario y nutricional y sus consecuencias, así como de los compromisos que deberá asumir cada una de las partes involucradas en la perspectiva de su solución”. (Estrategia 9.2)
- **Formación de Capital Humano:** “Desarrollar programas integrados de información, educación y adiestramiento, para la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, promoviendo la participación ciudadana en el proceso de seguimiento y fiscalización de la misma”. (Estrategia 9.7)

Como puede observarse en ambos sentidos no se hace una referencia especial al Derecho a la Alimentación. Sin embargo la SESAN tiene como una acción específica: “Sensibilizar a las instituciones del sector público y privado, a los organismos internacionales y a la sociedad en general, sobre la magnitud y trascendencia del problema alimentario y nutricional”. (Artículo 22, acción específica i.).

### **Capacitación Especializada en materia de la Exigibilidad y Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación:**

Desde 2004 FIAN ha promovido en coordinación con el Poder Judicial un proceso de capacitación de los operadores de justicia en materia de la aplicación del Derecho a la Alimentación. En particular cabe mencionar dos **Seminarios** que se han realizado en julio de 2005 y el octubre de 2006 sobre el **Derecho a la Alimentación como reto para la Justicia co-convocados con la Corte Suprema de Justicia, Escuela de Estudios Judiciales y FIAN Internacional**, que contaron con la participación, entre otros, de Jueces y Abogados del Poder Judicial, y demás instituciones estatales competentes en la materia, como el Ministerio Público, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, la Procuraduría de Derechos Humanos, la Secretaría de Asuntos Agrarios, representantes de la FAO y de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Guatemala.

Cabe mencionar las primeras dos **conclusiones del seminario de justiciabilidad** de julio 2005<sup>37</sup>:

1. El Derecho Humano a la Alimentación es un derecho vigente y por lo tanto aplicable en Guatemala. Deben aplicarse las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos por los tres poderes del Estado, especialmente en todos los ámbitos que tienen que ver con el derecho a alimentación, en particular en relación a conflictos agrarios y laborales.
2. El reto de las tres “C”: Deben promoverse procesos y programas ambiciosos de comunicación, concientización y capacitación sobre el derecho a la alimentación como

---

<sup>37</sup> Poder Judicial, Escuela de Estudios Judiciales y FIAN: *El Derecho a la Alimentación, Reto para la Justicia, Memoria Seminario Julio 2005*. Los insumos principales de los seminarios se encuentran en el libro editado por FIAN und Action Aid: *El Derecho a la Alimentación – Estandares internacionales para su implementación*, publicado en febrero 2007.

derecho humano, que implica obligaciones para el Estado y una responsabilidad social de cada ciudadano/a.

De particular importancia es, que las personas y grupos cuyos derechos están violados o se ven amenazados, conozcan el derecho y los mecanismos de remedio.

Es necesario fomentar el pleno conocimiento de los operadores de justicia y de los demás funcionarios públicos en la materia, en particular sobre la debida aplicación del derecho a la alimentación en el ámbito correspondiente, en particular en los casos de conflictos agrarios y laborales.

Urge informar a la población en general sobre la vigencia del derecho humano a la alimentación y promover la consciencia de que la lucha contra las causas del hambre es una responsabilidad de toda la sociedad.

Otros esfuerzos de capacitación promovidos por CIIDH, DESGUA, CONGCOOP, Oxfam, la Campaña TTT, Pastoral de la Tierra, Danchurchaid y FIAN se enfocaron en la capacitación del personal de organizaciones de la sociedad civil. De modo de ejemplo se pueden mencionar:

El **Seminario Internacional sobre la Exigibilidad y Justiciabilidad** de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en junio de 2006<sup>38</sup>.

El **Seminario de Justiciabilidad del derecho a la alimentación** con abogadas/os de organizaciones sociales en octubre de 2006.

Las experiencias de la capacitación dejan ver otro gran reto para la promoción del derecho a la alimentación: aún hace falta un entendimiento pleno del derecho a la alimentación entre servidores públicos, en particular operadores de justicia y organizaciones de la sociedad civil. Esta información debería ahondar en el conocimiento preciso del Derecho, su contenido y sus implicaciones como condición indispensable para exigirlo y defenderlo efectivamente.

#### **4.c.- Legislación y justiciabilidad**

Por lo general, por el reconocimiento que gozan los Tratados Internacionales de Derechos Humanos mediante el artículo 46 de la Constitución, y el reconocimiento explícito del Derecho a la seguridad alimentaria y nutricional mediante el artículo 1 de la Ley del SINASAN, se puede encontrar un fundamento fuerte para la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Guatemala. Sin embargo, hasta la fecha no se conoce de un ejemplo exitoso de un juicio basado en el argumento del derecho a la alimentación.

Como primer caso de un juicio, según relata Luis Enrique Monterroso, oficial de la FAO Guatemala para Seguridad Alimentaria, se conoce el expediente 154-04-128 del Juzgado de Trabajo de Quetzaltenango promovido por Carmen Janeth Molina y presentado el 05 de abril de 2004. Esta querrela tuvo su origen en una negativa empresarial de pagarle sus prestaciones laborales. Carmen se dedicaba a las tareas de limpieza y conserjería en “La empresa”<sup>\*</sup> cuando fue despedida, en ese entonces era un caso típico de incumplimiento patronal, pero derivó en una flagrante violación de su derecho a la alimentación porque el equipo de abogados de “La

---

<sup>38</sup> Memoria del Seminario Internacional: La Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Guatemala, junio de 2006.

empresa” tenían previsto desesperarla para que desistiera del caso, y se valieron de amparos y argucias para prolongar el veredicto final consumiendo en el proceso más de 24 meses, tiempo en el que Carmen cayó en mora en el alquiler del cuarto que rentaba y padeció hambre en repetidas ocasiones, pues su medio de sustento era ese trabajo. Carmen, a diferencia de la empresa, sólo contaba con el apoyo del bufete popular que asignó en su defensa a pasantes aún sin graduarse.

En este dictámen emitido por el Juzgado de Primera Instancia de Trabajo, se hace valer el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde los Estados parte reconocen el Derecho de toda persona a la Alimentación. El pacto es respaldado por el artículo 46 de la Constitución Política de la República y toma el carácter de Ley Ordinaria en el Decreto 32-2005 que corresponde a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Sin embargo, se presentó un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, que ha la fecha a dejado en suspenso el dictamen emitido por el Juzgado de Primera Instancia de Trabajo de Quetzaltenango.

El primer caso de un recurso de inconstitucionalidad que se fundamentó en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue presentado por organizaciones sociales ante la Corte de Constitucionalidad sobre el caso de Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA. Se argumentaba que el Tratado vulneraba amplias temáticas como lo son el acceso a la salud, la educación, la alimentación adecuada y el trabajo. Sin embargo, fue rechazado el recurso por la Corte de Constitucionalidad.

Se puede deducir de estas dos experiencias dos lecciones principales: deben precisarse los instrumentos de protección judicial en caso de violaciones del derecho a la alimentación, y por otro lado se observa la necesidad de formaciones especializada de jueces y abogados constitucionalistas en materia de la vigencia y aplicación del Derecho a la Alimentación y de los demás DESC en Guatemala. Para noviembre de 2007, está prevista una capacitación convocada por la Corte de Constitucionalidad, la Comisión Internacional de Juristas y FIAN.

Desde la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, no se han promovido acciones encaminadas a la revisión del mismo. Existe cierta inconformidad respecto del Reglamento de la Ley SINASAN, por parte del primer grupo que representó a la Sociedad Civil ante el CONASAN, pero hasta el momento no se conoce de acciones legales para abordar este tema.<sup>39</sup>

Por otra parte en el año 2005 en el Congreso de la República se conoció un anteproyecto de ley que buscaba constituirse en Ley de Aguas. Sin embargo no prosperó especialmente a partir de movilizaciones sociales que llamaron la atención del riesgo de la privatización del agua. La Ley de Desarrollo Rural también ha estado en discusión en el Congreso de la República, sin embargo, no es probable que sea concluido en el período de esta legislatura. También la Ley de Minería y la controversia sobre la misma, por desproteger los derechos de los pueblos indígenas y favorecer indebidamente a las empresas transnacionales, supuestamente quedará como tarea pendiente del siguiente Congreso.

---

<sup>39</sup> La problemática deriva en que el Reglamento de la Ley SINASAN otorga solamente un año de representatividad a los sectores de la Sociedad Civil; por el contrario los representantes de los sectores empresariales gozan de dos años. La revisión del Reglamento ocupó una gran parte de la agenda del primer año de instalado el CONASAN, sin llegar a acuerdos.

#### **4.d.- Acciones que tengan el DA como referente, catalizador o objetivo**

Actualmente se está tratando de promover una coordinación entre la REDSSAG y la Campaña Tierra, Tortilla y Trabajo para desarrollar acciones de promoción de la temática alimentaria en el marco del **Día Mundial de la Alimentación**, especialmente en el sentido de que el próximo gobierno adopte plenamente el Derecho a la Alimentación en sus políticas públicas.

Otro esfuerzo importante es la integración de CIIDH y la CONGCOOP con la Pastoral de la Tierra Interdiocesana, que se ha especializado en el seguimiento de la Conflictividad Agraria, Ambiental y Laboral en el occidente del país; y la Procuraduría de los Derechos Humanos, la cual a pesar de ser de carácter estatal, tiene un mandato que la obliga a desarrollar acciones de seguimiento del Derecho a la Alimentación. La acción que cohesiona tal esfuerzo es la realización de un **Informe Alternativo sobre el cumplimiento del Derecho a la Alimentación**, tomando como referencia las Directrices Voluntarias para el Seguimiento del Derecho a la Alimentación.

Según informaciones proporcionadas por la **Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Guatemala (OACDH)**, ésta ha definido el objetivo de contribuir a la realización del derecho a la alimentación a través del fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Civil para hacer exigible el derecho y del Estado para garantizarlo y protegerlo. Como ejes de trabajo plantea:

1. Fortalecer la capacidad técnico / jurídica de la sociedad civil para hacer el derecho exigible y en particular litigar el derecho ante los órganos administrativos y judiciales competentes según lo establecido en la Ley SAN y su artículo 2.
2. Fortalecer a la PDH y concretamente al grupo de trabajo recientemente creado en su labor de vigilancia y protección del derecho a la alimentación
3. Fortalecer el CONASAN como mecanismo político y administrativo de protección de derechos Humanos
4. Fortalecer la SESAN en el desarrollo reglamentario de la Ley SAN y en la revisión de la Política SAN para su adecuación a la ley

Una importante línea de acción durante los últimos cinco años ha sido la **promoción del derecho a la alimentación como reto para la cooperación internacional con Guatemala**. En este marco, se realizaron actividades:

- La conferencia internacional “Paz y Tierra en Guatemala – Desafíos para la Cooperación Internacional”, que tuvo lugar en septiembre de 2002 en el Parlamento Europeo en Bruselas. Como conclusión de los principales resultados de la Conferencia, el Parlamento Europeo aprueba una Resolución sobre Derechos Humanos en Guatemala que pone énfasis en la promoción y protección del derecho a la alimentación y solicita a la Comisión Europea definir el Derecho a la Alimentación como Prioridad de la futura cooperación europea con Guatemala (Resolución del Parlamento Europeo del 10 de Abril del 2003, ratificado por la Resolución del PE sobre Guatemala del 7 de Julio del 2005).

*“El Parlamento Europeo,*

A. Considerando que el respeto, la protección y la garantía de todos los derechos humanos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos forman la base de una paz duradera y de un desarrollo humano sostenible,

B. Considerando que el derecho a la alimentación, reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

implica la obligación del Estado y de la comunidad de Estados de garantizar el acceso de los grupos vulnerables a los recursos de que precisan para alimentarse, en particular a la tierra ...

1. Solicita al Gobierno de Guatemala que elabore y ponga en marcha una política nacional de seguridad alimentaria y desarrollo rural, ya que éste fue un compromiso concreto asumido por el Gobierno en virtud del Acuerdo de Paz; subraya en este sentido la importancia del papel de la Secretaría de Asuntos Agrarios...

7. Expresa su preocupación por la inseguridad y el desalojo de los pueblos indígenas de las tierras donde trabajan, por lo que exige el estricto cumplimiento de las reformas legales establecidas por el Acuerdo de Paz para reconocer, restituir, proteger y garantizar los derechos históricos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, y la transposición del Convenio 169 de la OIT a la legislación y administración nacionales...

9. Expresa su preocupación por la persistente discriminación de la mujer indígena y campesina en relación al acceso y el control sobre la tierra, y de la mujer trabajadora agrícola en relación con el reconocimiento de su labor, por lo que exige a las instituciones del Estado que apliquen de manera consecuente el derecho a la copropiedad, que se reforme el artículo 139 del Código de Trabajo de modo que la mujer sea reconocida como trabajadora con salario propio, y que se respeten los demás derechos de la mujer a la no discriminación y la equidad en cuanto a decisiones políticas y actividades económicas, sociales y culturales...

11. Reitera su apoyo al proceso de paz en Guatemala, y pide que en la futura cooperación UE-Guatemala se dé prioridad a la seguridad alimentaria, al desarrollo rural y a la reforma del sistema de tenencia y aprovechamiento de la tierra acompañado de un programa de capacitación;

12. Respalda la postura de la Comisión de ofrecer cooperación económica para programas de desarrollo rural y reforma agraria, siempre y cuando el Gobierno de Guatemala presente un plan concertado con los sectores de la sociedad civil, y demuestre que movilizará de manera adecuada recursos internos para la ejecución de este plan.”

- En noviembre de 2005 se lleva a cabo la Conferencia Internacional “**El Derecho a la Alimentación como reto para la Política de la Cooperación con Guatemala**”.<sup>40</sup> La Declaración de San Lucas Tolimán manifiesta como propuestas para la cooperación internacional:

1. Definir como prioridad de su política de cooperación con Guatemala el apoyo al derecho a la alimentación, la Reforma Agraria Integral y el desarrollo rural. En particular, proponemos a la Unión Europea, que en la futura estrategia

---

<sup>40</sup> Convocada por las organizaciones guatemaltecas Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC); Plataforma Agraria (PA); Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP); Red Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria (REDSSAG); Facultad de Agronomía de la Universidad San Carlos de Guatemala (FAUSAC); Fundación Guillermo Toriello (FGT). Además las organizaciones de la cooperación no-gubernamental CIFCA, CIDSE, FONGI, FIAN, FIDH, OMCT, Pan para el Mundo, Oxfam Internacional, Action Aid, Red Internacional de Seguridad Alimentaria, Hivos; y por parte del Estado guatemalteco la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH).

de cooperación 2007-2013, el enfoque de economía rural contemple todos los aspectos contenidos en las conclusiones de esta conferencia.

2. Apoyar las iniciativas de la sociedad civil encaminadas a una efectiva protección de las defensoras y los defensores de los Derechos Humanos.

3. Apoyar los procesos de concertación con la sociedad civil en relación a la formulación e implementación de políticas referentes al derecho a la alimentación, acceso a la tierra y desarrollo rural<sup>41</sup>.

- En abril de 2007, la Comisión Europea aprueba la nueva Estrategia de País (Country Strategy Paper Guatemala) que define el tema del desarrollo rural como un área prioritario en su futura cooperación con Guatemala
- En mayo de 2007, las tres redes europeas CIFCA, CIDSE y Grupo Sur co-organizan con las principales bancadas del Parlamento Europeo una Conferencia Internacional “A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional”, La conferencia reunió más de 100 representantes de organizaciones sociales y no-gubernamentales guatemaltecas y europeas, del gobierno de Guatemala, de la Procuraduría de Derechos Humanos y del Parlamento de Guatemala, así como de la Comisión Europea, de los Gobiernos de Estados miembro de la Unión Europea (UE), y de la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Entre las principales conclusiones se encuentran
  - la propuesta de “Implementar los diferentes instrumentos adoptados por la UE en sus políticas y programas destinados al desarrollo rural y seguridad alimentaria, particularmente las *Directrices de la UE sobre Políticas de Tierras y las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* aprobadas en el seno de la FAO”;
  - la propuesta a la Cooperación Europea: “Concretamente se debe apoyar un proceso de diálogo nacional sobre la promoción y realización del derecho a la alimentación, en el cual participen el Gobierno de Guatemala y la sociedad civil, apoyado por la cooperación internacional.”<sup>42</sup>

Ha sido muy interesante el proceso de debate entre un enorme número de actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso, y ha sido muy alentador observar que existe una gran co-incidencia entre actores muy diversos sobre la necesidad de promover el derecho a la alimentación en Guatemala. Obviamente, eso no sólo es un reto enorme, también es un proceso que abre importante ventanas de oportunidades.

---

<sup>41</sup> Memoria de la Conferencia Internacional de San Lucas Tolimán: El Derecho a la Alimentación como Reto para la Política de Cooperación con Guatemala, noviembre de 2005.

<sup>42</sup> CIFCA, CIDSE, Grupo Sur: CONFERENCIA INTERNACIONAL: A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional, 2 y 3 de Mayo de 2007, Parlamento Europeo, Bruselas. Ver también: FIAN: La Futura Cooperación con Guatemala: En Apoyo al Derecho a la Alimentación, Abril 2007. Documento político presentado a la Conferencia.

## **5. Actores y retos principales para la promoción del Derecho a la Alimentación a nivel nacional**

### **5.1 Actores principales**

Entre los actores que han realizado actividades relevantes en la promoción del derecho a la alimentación en Guatemala, y quienes manifestaron interés en darle seguimiento, se puede mencionar cuatro grupos específicamente:

#### **Instituciones del Estado:**

Vice-presidencia de la República

Corte Suprema de Justicia

Procuraduría de Derechos Humanos (PDH)

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)

Secretaría de la Seguridad Alimentaria (SESAN)

Secretaría de Asuntos Agrarios

Vice-ministerio de Seguridad Alimentaria del Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Alimentación

Comisión de Seguridad Alimentaria del Congreso de la República

Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República

Instituciones académicas nacionales:

Universidad de San Carlos

Universidad Rafael Landívar

Escuela de Estudios Judiciales del Poder Judicial

#### **Organizaciones de la Sociedad Civil guatemalteca:**

Centro Internacional de Investigación de Derechos Humanos (CIIDH)

Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP)

Pastoral de la Tierra Inter diocesana

Conferencia Episcopal de la Iglesia Guatemalteca

Plataforma Agraria

Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOCC)

Red Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria (REDSSAG)

Alianza de Mujeres Rurales

Fundación Guillermo Toriello

#### **Organismos de Naciones Unidas**

FAO Guatemala

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos en Guatemala

Relatoría Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación

#### **Instituciones de la Comunidad Europea**

Parlamento Europeo

Comisión Europea

#### **Organizaciones y redes internacionales no-gubernamentales de la Cooperación y de Derechos Humanos**

FIAN Internacional

Pan para el Mundo

Misereor

Action Aid

Federación Internacional de Derechos Humanos FIDH  
Oxfam Internacional  
Copenhague Initiative for Central América (CIFCA, (38 ONG con sede en diez países de Europa y trabajo con América Central))  
CIDSE (Red de agencias de cooperación de las iglesias católicas de 14 países)  
Foro de ONG Internacionales en Guatemala FONGI

## 5.2 Retos Principales

**Los retos principales para la promoción y protección del derecho a la alimentación en Guatemala han sido definidos por el Relator Especial del Derecho a la Alimentación en las recomendaciones de su Informe sobre Guatemala<sup>43</sup>:**

“a) Dada la situación de hambre y de extrema pobreza de Guatemala, la realización del derecho a la alimentación debería pasar a ser una prioridad urgente. Toda violación del derecho a la alimentación debería considerarse justiciable con arreglo a la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Al aplicar esta ley, el poder judicial debe considerar que estas violaciones incluyen la discriminación de hecho y de derecho en el acceso a los alimentos y a los medios para conseguirlos, así como todo incumplimiento de la obligación específica de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho.

b) Es preciso reconocer el derecho de las comunidades indígenas a la tierra y protegerlas de la expropiación por la fuerza. Todos los eventuales desalojos se deberían ajustar a la normativa de los derechos humanos. Es preciso combatir la impunidad en los casos de violación del derecho a la alimentación y que todos los guatemaltecos reciban el mismo trato ante la ley. Se deberían permitir las protestas pacíficas legítimas sin represión. Se debe poner fin al encarcelamiento y el asesinato de activistas campesinos. El Gobierno debería adoptar una política que impida la penalización de los conflictos sociales y territoriales y dar capacitación e instrumentos a las fuerzas de seguridad, el Procurador de los Derechos Humanos y el sistema judicial para que los conflictos se diriman en un marco donde se respete el derecho a la alimentación. El derecho a la propiedad no debe prevalecer sobre el derecho a la vida ni a la alimentación.

c) Deberían cumplirse íntegramente los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz en relación con la reforma agraria, los derechos laborales y la reforma fiscal, a fin de promover una sociedad más incluyente basada en los derechos humanos y la justicia social. Deben respetarse cabalmente los derechos sobre la tierra, los derechos laborales y la no discriminación.

d) La discriminación racial contra las comunidades indígenas no es aceptable y es preciso adoptar medidas urgentes contra ella mediante una amplia campaña nacional. Debe ponerse fin a la usurpación de tierras indígenas, como en el caso de La Perla.

e) Es preciso combatir la discriminación contra la mujer, en especial contra la mujer indígena, y reconocer sus derechos, en especial el de acceso a los recursos productivos y de propiedad de estos recursos. Se debería enmendar el Código de Trabajo, para eliminar la discriminación contra la mujer del medio rural.

---

<sup>43</sup> Op.cit. E/CN.4/2006/44/Add.1, pág 26-28.

f) Es preciso aplicar sin más dilación la Ley del catastro y un Código Agrario que regule el acceso a la tierra así como su uso y tenencia, y reconozca las formas indígenas de propiedad de la tierra y respete el derecho a la alimentación. Además, el Gobierno debería asumir como primera prioridad el establecimiento de una jurisdicción agraria para la resolución de los conflictos sobre la tierra, que debe recibir fondos suficientes y el mandato de hacer cumplir las leyes que prohíben la usurpación de tierras. El proyecto de Ley del agua debería incluir disposiciones para definir la responsabilidad institucional, establecer una institución de resolución de conflictos y ofrecer reparación a las víctimas de las violaciones del derecho al agua. Es preciso enmendar la Ley de minería para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, con arreglo al Convenio N° 169 de la OIT y debería modificarse la política minera para armonizarla con las normas de derechos humanos.

g) En la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos debería establecerse una dependencia especial que vigile la realización del derecho a la alimentación y la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho, con arreglo a la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. También es necesario incrementar los fondos y mejorar la protección de las instituciones de derechos humanos, en particular la COPREDEH y su Defensoría de la Mujer Indígena.

h) Deberían respetarse los derechos de los trabajadores, en particular el derecho de asociación, y debería aumentarse el salario mínimo nacional hasta un monto suficiente para costear la cesta básica de alimentos.

i) Debería preverse la participación de los pueblos indígenas en el marco institucional y normativo para la lucha contra el hambre, igual que ocurre ya en la Comisión de Seguridad Alimentaria.

j) Para acabar con el hambre y la malnutrición, que prevalecen principalmente en el medio rural, debería ponerse en práctica una estrategia integral del desarrollo acordada por todos los sectores sociales. El modelo de desarrollo excluyente y de agricultura orientada a la exportación, que ha creado y está haciendo aumentar una profunda desigualdad en la propiedad de los recursos, debería invertirse con la adopción de una amplia estrategia que mejore la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos mediante la reforma agraria y el fomento de la inversión en la agricultura a pequeña escala.

k) Debería revisarse la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para garantizar que refleja las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Debería tenerse debidamente en cuenta la Observación general N° 12 del Comité Económico y Social relativa al derecho a la alimentación así como las Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la FAO.

l) Es preciso velar por que las obligaciones emergentes del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica estén en armonía con las obligaciones de Guatemala en materia de derechos humanos. Debería realizarse un estudio exhaustivo de las posibles repercusiones del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, y deberían establecerse redes de protección antes de aplicar las medidas, a fin de proteger la producción nacional de productos básicos (en particular, el maíz y los frijoles) y el derecho a la alimentación de las comunidades rurales que probablemente vayan a resultar perjudicadas ya que, de lo contrario, el libre comercio hará aumentar el fenómeno del hambre.

m) Debería vigilarse la realización del derecho a la alimentación como parte de la política nacional del Gobierno. Los indicadores deberían incluir no sólo las estadísticas sobre malnutrición sino también las estadísticas sobre desnutrición, pobreza y desigualdad; además, deberían estar vinculados a los objetivos de desarrollo del Milenio. Al ejecutarse las políticas y los programas en materia de alimentación y nutrición, es preciso abordar las causas estructurales del hambre y la pobreza, con cuidado de no crear dependencia de la ayuda ni relaciones de clientelismo.

n) Finalmente, el Relator Especial reconoce los importantes progresos que el actual Gobierno está realizando en su lucha contra el hambre y la malnutrición. Apoya en especial los esfuerzos que realiza este Gobierno para potenciar la acción internacional y regional, como la celebración, en septiembre de 2005, de una conferencia regional latinoamericana sobre el hambre crónica dentro del contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio que se celebró los días 11 y 12 de septiembre de 2005 y en la que se lanzó una nueva campaña para lograr que el hambre se haya erradicado en América Latina en el año 2020.”

## 6. Conclusiones

El Derecho a la Alimentación representa un reto enorme para el Estado y la sociedad civil en Guatemala. La información disponible describe la gravedad del hambre y pobreza en un país que busca una paz sin hambre, una democracia que se base en el pleno respeto de los derechos humanos, en particular del derecho a la alimentación, un desarrollo que no excluya a grandes partes de la población del goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

El informe sobre los avances en la promoción del derecho a la alimentación en Guatemala presenta importantes datos no sólo sobre la situación de inseguridad alimentaria, sino también sobre importantes iniciativas orientadas a desarrollar y establecer procesos e instituciones hacia una mejor realización de este derecho. Aún estos esfuerzos han sido muy modestos y limitados, ante el reto enorme que se enfrenta en el país.

Se reconoce que el establecimiento de una política específica para abordar la problemática alimentaria y la instalación de su institucionalidad ha sido el principal avance en este sentido; sin embargo se observa que la incompreensión de las múltiples dimensiones y alcances que posibilita el Derecho a la Alimentación no permite establecer una ruta adecuada para alcanzar su realización progresiva.

Ante los retos expuestos de manera muy precisa y sintética por el Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación, consideramos que deben movilizarse los distintos actores del Estado, de la Sociedad Civil y de la comunidad internacional para promover, a partir de los esfuerzos modestos referidos en el informe, cada uno según sus posibilidades, un proceso nacional e internacional de diálogo y acción concreta para la promoción y protección del derecho a la alimentación en Guatemala. En este marco, sugerimos impulsar iniciativas amplias y ambiciosas orientadas a:

1. Promover procesos de sensibilización y capacitación sobre el derecho a la alimentación a toda la población guatemalteca. Para poder defender un derecho, es necesario conocerlo. El primer derecho es saber, cuales son mis derechos, y cómo los puedo exigir en caso de que me lo denieguen. Por lo tanto, es fundamental que tanto los órganos del Estado como la sociedad civil inicien una Campaña Nacional de Sensibilización y Capacitación que en primer lugar instruya a los sujetos del derecho (*rights holders*) a que conozcan el derecho a la alimentación y sepan cómo exigirlo.
2. En el marco de la misma Campaña, deben capacitarse a todas las y los servidores públicos en los poderes ejecutivo, judicial y legislativo quienes trabajan en tema relaciones con el derecho a la alimentación. Cada funcionario público tiene que saber de sus obligaciones frente al derecho a la alimentación (como *duty holder*), para poder cumplir con ello y no incurrir, por ignorancia, en violaciones del mismo.
3. Sugerimos impulsar un Diálogo nacional e internacional sobre el Derecho a la Alimentación en Guatemala entre todas las partes gubernamentales y no-gubernamentales nacionales e internaciones quienes han realizado actividades particulares hasta la fecha, para poder definir el marco, las acciones e implicaciones de una Política Nacional del Derecho a la Alimentación que integre e implemente de manera consecuente el imperativo de las obligaciones del estado de Guatemala en todos los ámbitos relacionados con este derecho.

4. Las organizaciones internacionales, estatales y no-gubernamentales tienen el gran reto para apoyar y colaborar en estos procesos de capacitación y de diálogo, mediante los instrumentos a su alcance.
5. Es primordial además que la institucionalidad que se creó a partir de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, reconozca y aplique el Derecho a la Alimentación Adecuada como guía para desarrollar sus acciones. En este sentido además es fundamental que la Procuraduría de Derechos Humanos retome el tema, con la importancia que le merece, para constituirse en un soporte político para las acciones que se desarrollen desde la Sociedad Civil.

Es tiempo para que todas y todos, quienes reconocemos que es inaceptable la situación de hambre y pobreza que vive una gran parte de la población guatemalteca, nos reunamos para impulsar un proceso que logre dentro de un período definido, importantes avances en no sólo la promoción, sino más que todo realización del Derecho Humano a la Alimentación en Guatemala.

## **7. Bibliografía:**

CEPAL/ PMA. **El Costo del Hambre.** Impacto Económico y Social de la Desnutrición Infantil. Centroamérica y República Dominicana. Panamá, Junio de 2007.

CIFCA, CIDSE, Grupo Sur. **A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional,** Conclusiones de la Conferencia Internacional, Parlamento Europeo, Bruselas, 2 y 3 de Mayo de 2007,

CIIDH. **Alimentación, Derecho Desnutrido.** Análisis de la Política de Seguridad Alimentaria en Guatemala. Guatemala, 2006.

CIIDH. **Aún tenemos Hambre.** Situación del Derecho a la Alimentación en Guatemala, a 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Guatemala, 2006.

CIIDH. **Superar el hambre con sed de justicia.** Seguimiento a las Recomendaciones del Derecho a la Alimentación para Guatemala. Guatemala, 2007

CIIDH/DESCGUA. **Informe alternativo sobre el cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala.** Guatemala, 2005.

CIIDH/DESCGUA/CONGCOOP. **Memoria del Seminario Internacional: La Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,** Guatemala, junio de 2006.

CIIDH/DESCGUA/CONGCOOP. **Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala, 2006.** A 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Guatemala Noviembre de 2006.

CNOC/PlataformaAgraria/CONGCOOP/REDSSAG/FAUSAC/FGT/CIFCA/CIDSE/FONGI/ FIAN/Pan para el Mundo/Oxfam Internacional/Action Aid/Hivos. Memoria de la Conferencia Internacional de San Lucas Tolimán: **El Derecho a la Alimentación como Reto para la Política de Cooperación con Guatemala,** Guatemala, noviembre de 2005

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. **Observaciones finales: Guatemala.** 12/12/2003.E/C.12/1/Add.93, Ginebra, Diciembre 2003.

Conferencia Episcopal de Guatemala y FIAN. **Memoria de la Mesa de Trabajo: Seguimiento al Informe de Ziegler,** Guatemala, Junio de 2006

FIAN. **Informe sobre el Derecho a la Alimentación en Guatemala,** Informe de FIAN co-editado con Action Aid. Heidelberg/Guatemala, Febrero 2005.

FIAN. **Consideraciones sobre la Ley y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala.** Comentario co-editado con Action Aid, Heidelberg/Guatemala, Mayo de 2005

FIAN. **El Derecho a la Alimentación – Estándares internacionales para su implementación.** Libro editado por FIAN y Action Aid, Febrero 2007.

FIAN. **Mujeres toman el Poder de la Tierra.** Acceso a la tierra como una estrategia de empoderamiento de mujeres indígenas en Guatemala. Informe de FIAN co-editado con Action Aid, Heidelberg/Guatemala, Marzo de 2007.

FIAN: **La Futura Cooperación con Guatemala: En Apoyo al Derecho a la Alimentación,** Heidelberg/Guatemala, Abril 2007.

INE. **Encuesta Nacional de Condiciones de la Vida (ENCOVI) 2006.** Guatemala 2007

INE/ SEGEPLAN/ URL/ PNUD. **Perfil de la pobreza en Guatemala.** Encuesta nacional de condiciones de vida, ENCOVI 2000. Guatemala, 2002

Instituto de Estudios Agrarios y Rurales. **Revista Territorios.** Guatemala 2006.

Jean Ziegler. **El Derecho a la Alimentación en Guatemala.** Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación en Guatemala. E/CN.4/2006/44/Add.1, Ginebra, 18 de enero de 2006

Misereor y FIAN. **Open Pit Gold Mining – Human Rights Violations and Environmental Destruction.** The case of the Marlin Mine, San Marcos. Informe de Misereor y FIAN, Aachen/Heidelberg, October 2005.

Organismo Legislativo. **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.** Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2005.

Parlamento Europeo. **Resolución sobre los Derechos Humanos en Guatemala,** Estrasburgo, 10 de Abril del 2003.

Pastoral de la Tierra Interdiocesana. **Revista ¿Hacia dónde vamos?** Informe sobre conflictividad agraria, ambiental y laboral. Quetzaltenango, Abril 2006.

Pastoral de la Tierra Interdiocesana. **Revista ¿Hacia dónde vamos?** Informe sobre conflictividad agraria, ambiental y laboral. Quetzaltenango, Mayo 2007.

Poder Judicial, Escuela de Estudios Judiciales y FIAN. **El Derecho a la Alimentación, Reto para la Justicia,** Memoria Seminario, Guatemala, Julio 2005.

Procuraduría de Derechos Humanos. **Informe de Supervisión Administrativa. Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación,** Guatemala, Diciembre de 2006.

SESAN. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.** Guatemala, 2005.

Sistema de Naciones Unidas. Grupo de Seguridad Alimentaria Nutricional. **Guatemala Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala.,** 2003.