



Asamblea General

Distr. general
26 de enero de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

13º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter* **

Adición

Misión a Guatemala

Resumen

El presente informe contiene las conclusiones y recomendaciones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en relación con su visita a Guatemala, que tuvo lugar del 3 al 5 de septiembre de 2009. La visita tuvo por objeto evaluar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Relator anterior durante su visita a Guatemala en febrero de 2005 y examinar la situación actual del ejercicio del derecho a la alimentación en Guatemala.

El Relator Especial quedó impresionado por el grado de compromiso y la diversidad de los esfuerzos del Gobierno de Guatemala para mejorar la situación de la seguridad alimentaria en el país. No obstante, llega a la conclusión de que es necesario hacer más para eliminar los obstáculos estructurales que se interponen al pleno ejercicio del derecho a la alimentación, en particular en el caso de los pueblos indígenas.

En el informe se invita al Gobierno a que tenga en cuenta las recomendaciones relacionadas con cinco esferas prioritarias. Deben adoptarse medidas para:

a) Resolver el problema de la desigualdad en el acceso a la tierra, incluida la aplicación plena y la conversión en ley de la Política de Desarrollo Rural Integral;

* Documento presentado con retraso.

** El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe, anexo al resumen, se distribuye en el idioma en que se presentó y en español.

- b) Integrar los principios de los derechos humanos en los programas sociales existentes, y en particular en el programa de transferencias monetarias Mi Familia Progresa;
- c) Incrementar el salario mínimo y reforzar la capacidad de la Inspección General de Trabajo;
- d) Fortalecer el Sistema de Información y Comunicación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICSAN);
- e) Reformar el sistema tributario, en particular mediante la modificación del impuesto de solidaridad y el aumento del impuesto sobre la renta para los ingresos más altos.

Anexo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, sobre su misión a Guatemala (3 a 5 de septiembre de 2009)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–5	4
II. El derecho a la alimentación como marco para el análisis.....	6–8	4
III. Situación del hambre y la malnutrición en el país.....	9–15	5
IV. La obligación de respetar el derecho a la alimentación.....	16–25	7
A. Desalojos forzosos.....	18–20	7
B. Efectos de los acuerdos comerciales.....	21–25	8
V. La obligación de proteger el derecho a la alimentación.....	26–37	9
A. Protección contra las violaciones de los derechos laborales.....	27–30	10
B. Minería.....	31–33	11
C. Biocombustibles.....	34–37	11
VI. La obligación de realizar (facilitar) el derecho a la alimentación.....	38–65	12
A. Estrategia del derecho a la alimentación.....	39–44	13
B. Diagnóstico de la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias.....	45–46	14
C. Desarrollo rural.....	47–51	14
D. Reforma agraria.....	52–60	15
E. Mecanismos de recurso.....	61–65	17
VII. La obligación de realizar (hacer efectivo) el derecho a la alimentación.....	66–78	18
A. Programas sociales.....	67–73	19
B. Ayuda alimentaria.....	74–76	20
C. Preparación para casos de desastre y gestión de desastres.....	77–78	20
VIII. No discriminación.....	79–81	21
IX. Aprovechamiento máximo de los recursos disponibles.....	82–84	22
X. El papel de la comunidad internacional.....	85	22
XI. Recomendaciones.....	86–87	23

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación realizó una visita a Guatemala del 3 al 5 de septiembre de 2009, a invitación del Gobierno. La visita tuvo por objeto evaluar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Relator anterior durante su visita a Guatemala en febrero de 2005, examinar la situación actual del ejercicio del derecho a la alimentación en Guatemala y formular recomendaciones concretas sobre la base de la información recibida de las autoridades competentes del Gobierno, los representantes de la sociedad civil y la comunidad internacional.

2. Durante su visita a Guatemala el Relator Especial se reunió con toda una serie de titulares de cargos gubernamentales del más alto nivel, incluidos el Presidente y el Vicepresidente de la República. El Relator Especial se entrevistó también con la Primera Dama y con los representantes de diferentes ministerios sectoriales durante una reunión celebrada en el Consejo de Cohesión Social, así como con el Ministro y el Viceministro de Relaciones Exteriores, los Ministros de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de Finanzas Públicas, de Salud Pública y Asistencia Social, el Subsecretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Secretaria de Planificación y Programación, el Secretario de Asuntos Agrarios y funcionarios del Ministerio de Economía.

3. Además, el Relator Especial se reunió con el Procurador de los derechos humanos y su personal, con el Presidente y algunos magistrados de la Corte de Constitucionalidad y con el Presidente del Congreso y algunos de sus miembros. El Relator sostuvo intercambios también con representantes de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). Además, se reunió con miembros de la comunidad internacional en Guatemala, los representantes del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA) y una amplia gama de representantes de la sociedad civil. Como parte de su visita, el Relator Especial realizó una intervención en un foro público sobre el derecho a la alimentación en Guatemala organizado conjuntamente por el Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.

4. El Relator Especial expresa su profunda gratitud a las autoridades por su valiosa cooperación y por la franqueza de los debates que pudo sostener durante la visita. Agradece asimismo a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Guatemala la excelente organización de la visita.

5. En el presente informe se exponen las conclusiones a que llegó y las recomendaciones que formuló el Relator Especial como resultado de la visita. Tras ofrecerse una visión general de las normas internacionales pertinentes en que el Relator Especial enmarcó su análisis, en el informe se describe la situación del hambre y la malnutrición en Guatemala, y posteriormente se evalúa una serie de cuestiones clave desde la perspectiva del derecho a la alimentación. El informe concluye con un conjunto de recomendaciones sobre la adopción de nuevas medidas para asegurar el ejercicio pleno del derecho a la alimentación en Guatemala.

II. El derecho a la alimentación como marco para el análisis

6. La evaluación realizada por el Relator Especial durante su visita se basó en el derecho humano a una alimentación adecuada reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular en la Declaración Universal de

Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño.

7. El derecho a una alimentación adecuada impone a los Estados partes tres niveles de obligaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de *realizar (facilitar)* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar (hacer efectivo)* ese derecho directamente.

8. Además de estas obligaciones, el principio general de no discriminación exige que se preste especial atención a los grupos particularmente vulnerables y que padecen hambre y malnutrición como resultado de la marginación y la explotación. Asimismo, los Estados tienen la obligación de aprovechar al máximo los recursos de que disponen para lograr gradualmente el ejercicio del derecho a la alimentación. El presente informe toma como punto de partida estas obligaciones y las recomendaciones formuladas por el Relator Especial anterior.

III. Situación del hambre y la malnutrición en el país

9. En el informe sobre la visita efectuada en 2005, el anterior Relator Especial sobre el derecho a la alimentación² señaló que en más del 60% de los hogares de Guatemala el gasto en alimentos no alcanzaba a cubrir los requisitos dietéticos mínimos diarios y que la malnutrición infantil crónica era una de las más elevadas del mundo. El Relator Especial atribuyó estos fenómenos en gran medida a la desigual distribución de la riqueza, la alta concentración de la propiedad de la tierra y el insuficiente nivel del salario mínimo del país³.

10. En 2009, la distribución de la riqueza en Guatemala sigue siendo sumamente injusta. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, es uno de los más elevados de América Latina (53,7)⁴ y casi el 80% de las tierras cultivables está en manos de apenas el 2% de la población; el 50,9% de la población es pobre y el 15,2%, extremadamente pobre⁵. De acuerdo con la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), más de 3 millones de personas padecen hambre, es decir, el doble de esta cifra en 1991⁶. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el número de personas subalimentadas asciende a 2,1 millones⁷.

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párr. 15.

² Jean Ziegler fue el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de 2000 a 2008.

³ E/CN.4/2006/44/Add.1, párrs. 6 a 14.

⁴ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2009.

⁵ PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2008, anexo 11.

⁶ Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), "Informe de la sociedad civil: situación del derecho a la alimentación y otros derechos relativos en Guatemala", septiembre de 2009, pág. 2.

⁷ FAO, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2009.

11. La pobreza afecta principalmente a los habitantes de zonas rurales, que constituyen el 60% de la población. Además, el 74,8% de la comunidad indígena vive en la pobreza (en comparación con el 36,2% del resto de la población)⁸. En este contexto se estima que sufre subalimentación el 16% de la población total de Guatemala⁹. Por otra parte, la malnutrición afecta al 43,4% de los niños guatemaltecos menores de 5 años. Esta cifra asciende al 58,6% (o más, según algunas estimaciones) entre los niños indígenas¹⁰.

12. Desde 2008 Guatemala se ha visto seriamente afectada por los precios mundiales de los alimentos y las crisis económicas. Si bien la pobreza general se redujo del 56% en 2000 al 51% en 2006, se estima que los efectos de los altos precios de los alimentos registrados en el bienio 2007-2008 y la crisis económica mundial anularon este avance del 5%¹¹. Del mismo modo, en 2008 el crecimiento del PIB se redujo al 4%, tras haber registrado un crecimiento sostenido del 2,4 al 6,3% y un aumento per cápita de 1.625 a 2.519 dólares de los EE.UU. entre 2001 y 2007. Las remesas del exterior, que representan aproximadamente el 12% del PIB¹², han disminuido en un 10% como resultado directo de la crisis, al igual que los ingresos del turismo, la inversión extranjera directa y las corrientes comerciales. En este contexto, las familias guatemaltecas dedican actualmente a la alimentación el 66% de sus ingresos¹³.

13. Los resultados del Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares del Primer Grado de Educación Primaria del Sector Oficial de Guatemala, realizado en agosto de 2008, evidencian una vez más el carácter estructural de la malnutrición, sus conexiones con la desigualdad y la exclusión social y el efecto negativo adicional de la crisis alimentaria y la crisis económica. De un total de 459.808 niños tallados, el 54,4% tenía una estatura normal para su edad, mientras que el 45,6% restante estaba por debajo de la tasa de estatura correspondiente a su edad; se registraron deficiencias moderadas en el 32,9% y severas en el 12,7%. Las cifras varían en dependencia del idioma materno de los niños. Entre los niños cuyo idioma materno era el español la prevalencia de deficiencias en la talla según la edad era del 34,6%, mientras que entre aquellos cuya lengua materna no era el español, era del 62,5%. En este último grupo se observan los niveles más altos de malnutrición sobre la base de la talla media en los chortíes (80,7%), los acatecos (79,1%) y los ixiles (76,9%)¹⁴.

14. En el momento de la visita del Relator Especial, a estas tasas de malnutrición, de por sí extremadamente elevadas, se sumaban los efectos de la crisis particularmente aguda que atravesaba Guatemala. Una sequía relacionada con el fenómeno de El Niño estaba provocando considerables pérdidas de cosechas, en particular en la región conocida como el

⁸ Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006 (ENCOVI 2006).

⁹ Dirección de Estadística de la FAO, Servicio de Estadísticas Mundiales, Indicadores de la seguridad alimentaria, Guatemala, 2008.

¹⁰ *Encuesta Nacional de Salud Materno-infantil (ENSMI)*, 2008-2009, págs. 52 y 53. Véase también Samuel Loewenberg, "Guatemala's nutrition crisis", *The Lancet*, vol. 374 (julio de 2009), pág. 187.

¹¹ La influencia del aumento de los precios internacionales sobre los del mercado interno fue muy indirecta; sin embargo, el incremento de los precios de los cultivos básicos sí ocasionó pérdidas a los compradores netos de alimentos, y en particular a los agricultores marginales y medianos. Véase Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet, documento de trabajo "The global food crisis and Guatemala: what crisis and for whom?", Universidad de California en Berkeley, mayo de 2009.

¹² Datos del Banco de Guatemala, 2009.

¹³ Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos/Coordinación de ONG Cooperativas, *Situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en Guatemala 2009*, pág. 29.

¹⁴ Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares del Primer Grado de Educación Primaria del Sector Oficial de la República de Guatemala, 2008, Ministerio de Educación y Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

"corredor seco", que afectaban a 2,5 millones de personas y habían provocado la muerte de al menos 17 niños por malnutrición aguda severa¹⁵. Ante esta situación el Programa Mundial de Alimentos se comprometió a suministrar 20 t de galletas de alto contenido calórico y 200 t de otros productos alimenticios para complementar las raciones ofrecidas por el Gobierno a 75.000 familias. El 10 de septiembre el Presidente Álvaro Colom emitió el Decreto N° 10-2009, en el que se declaraba el "estado de calamidad pública" en el país y se autorizaba la compra inmediata de alimentos por conducto del Ministerio de Finanzas, como procedimiento extraordinario. El estado de calamidad pública se ha prorrogado posteriormente¹⁶.

15. Si bien el presente informe no aborda la crisis en detalle, el Relator Especial toma nota con preocupación de que ya en mayo de 2009 existía información sobre la sequía y sus efectos¹⁷. Ello indica que el Gobierno podría haber reaccionado con mayor rapidez. Como se examina más adelante, la demora en la intervención podría deberse a fallas en la aplicación de los instrumentos normativos que regulan el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, y en particular a que el Estado no ha establecido ni consolidado un mecanismo eficaz de alerta temprana.

IV. La obligación de respetar el derecho a la alimentación

16. El Relator Especial quedó impresionado en general por el nivel de compromiso del Gobierno para asegurar el ejercicio del derecho a la alimentación. Desde que el Gobierno actual asumió sus funciones, se ha adoptado un gran número de medidas para mejorar la situación de los grupos más pobres de la población. Más adelante, en la sección relativa a la obligación de realizar el derecho a la alimentación, se ofrece un análisis no exhaustivo de dichas medidas.

17. No obstante, antes de analizar esas medidas, en esta sección examinaremos las cuestiones correspondientes a la obligación de respetar el derecho a la alimentación. En cumplimiento de esa obligación, Guatemala debe abstenerse de adoptar medidas que puedan privar a las personas del acceso a sus actuales medios de producción de alimentos. Esto significa, en particular, que no se debería desalojar a las personas de la tierra de que dependen para su sustento, a menos que se cumplan ciertas condiciones, y que los acuerdos comerciales concertados por el Estado no deberían afectar el actual disfrute del derecho a una alimentación adecuada.

A. Desalojos forzosos

18. Durante su visita el Relator Especial recibió información de organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre desalojos forzosos de comunidades de campesinos en

¹⁵ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), "Informe de avance de las acciones y medidas adoptadas durante la emergencia", noviembre de 2009.

¹⁶ En octubre y noviembre de 2009 se emitieron dos nuevos decretos en virtud de los cuales se prorrogaba el estado de calamidad. En el momento de redactar el informe el Congreso solamente había ratificado los dos primeros.

¹⁷ En mayo de 2009, la SESAN emitió el Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria 2009, en el que se pronosticaba una canícula prolongada y seca que podría resultar en pérdidas en los cultivos. En abril de 2009, el Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para Seguridad Alimentaria (MFEWS) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) publicaron informaciones en las que se anunciaban lluvias inferiores a la media, lo que afectaría las cosechas y por consiguiente las reservas de alimentos.

diferentes partes del país, ejecutados presuntamente por fuerzas de seguridad del Estado o privadas y relacionados sobre todo con la producción de caña de azúcar y aceite de palma, y con la exploración y explotación mineras. Se afirma que en las semanas que precedieron a la misión y durante esta tuvieron lugar algunos desalojos violentos, en particular en las zonas costeras de El Petén y del Pacífico. En algunos casos se destruyeron los cultivos y las casas, las familias quedaron totalmente en la miseria y los líderes de las organizaciones campesinas fueron detenidos por la policía o amenazados.

19. En relación con esos desalojos el Relator Especial recuerda que, en virtud del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los Estados partes tienen la obligación de regular estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos y de procurar que existan recursos o procedimientos legales al alcance de los afectados por las órdenes de desalojo y se les ofrezca la debida indemnización¹⁸. Si los desalojos de comunidades campesinas son una reacción a las protestas pacíficas contra la falta de progresos en la aplicación de la reforma agraria, debe recordarse que el derecho de reunión pacífica y la prohibición de infligir a las personas tratos inhumanos y degradantes implican la prohibición de utilizar la violencia contra las protestas pacíficas.

20. A juicio del Relator Especial, en Guatemala los conflictos agrarios locales y los desalojos conexos no siempre se manejan de conformidad con las normas antes mencionadas. Por ejemplo, el Relator recibió informaciones sobre varios casos de desalojo realizados sin haberse verificado debidamente la identidad del propietario de la tierra o sin haberse delimitado con precisión las tierras pertenecientes a la finca en cuestión. En varias ocasiones se ha observado la participación de los peones de las fincas en los desalojos, pese a que esta práctica es ilegal. Aunque el Gobierno ha manifestado que está abierto a la solución de los casos mediante mesas de diálogo, el Relator Especial observa que con demasiada frecuencia los terratenientes ricos reciben más apoyo del aparato estatal que los campesinos¹⁹.

B. Efectos de los acuerdos comerciales

21. En 2005 el entonces Relator Especial subrayó que la liberalización del comercio en el sector agrícola podría tener efectos adversos sobre la seguridad alimentaria, en un contexto en que la propiedad de la tierra estaba concentrada en muy pocas manos y el Estado apoyaba mayormente la agricultura orientada a la exportación. En este sentido, señaló que la competencia de las importaciones baratas había afectado la producción de alimentos básicos²⁰. Respecto del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana – Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA, y más tarde DR-CAFTA), consideró que existía el riesgo de que exacerbara la inseguridad alimentaria de las comunidades indígenas y campesinas.

22. El DR-CAFTA entró en vigor en 2006. Con la excepción del maíz blanco, para el que se ha mantenido un arancel del 20% fuera del contingente, en virtud del Tratado se eliminaron los aranceles sobre las importaciones de cereales de los Estados Unidos de América. Si bien se ha logrado cierto crecimiento económico, al parecer el Tratado ha beneficiado sobre todo a las empresas agroindustriales que necesitan granos básicos para

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): Desalojos forzados, párr. 13.

¹⁹ Esta situación no es nueva, aunque el Gobierno actual parece tener la intención de cambiar esta mentalidad. Véase una evaluación de la situación bajo el Gobierno anterior en Amnistía Internacional, "Guatemala: ¿tierra de injusticia?", 29 de marzo de 2006, pág. 2.

²⁰ E/CN.4/2006/44/Add.1, párr. 55.

las industrias de elaboración de alimentos y avícola²¹. Se afirma que esta situación ha desestabilizado la producción campesina tradicional en pequeña escala, acentuado la dualización del sector agrícola y aumentado la competencia por la tierra y las aguas, así como por los programas de apoyo y los servicios de extensión del Estado.

23. Las organizaciones de la sociedad civil han documentado algunos de los efectos del DR-CAFTA sobre el sector agrícola²². Sin embargo, es sorprendente que tres años después de la entrada en vigor del Tratado no existan datos procesados por el Gobierno acerca de su repercusión sobre el derecho a la alimentación. El Relator tampoco pudo obtener una evaluación exhaustiva del efecto potencial del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, que se negocia actualmente. El Relator Especial lamenta que no se haya establecido un mecanismo para evaluar los efectos de esos acuerdos de comercio e inversiones.

24. Aunque Guatemala sigue siendo exportador neto de productos alimentarios, su dependencia de la importación de alimentos básicos ha ido en aumento desde la aplicación de los programas de ajuste estructural de los años ochenta²³. Debido a esa dependencia el país es vulnerable a los cambios bruscos de los precios en los mercados internacionales. Aunque al parecer los agudos aumentos de los precios de los alimentos en el mercado internacional que originaron la crisis mundial de los alimentos del bienio 2007-2008 no se tradujeron en alzas similares de los precios en el país, los productos alimenticios básicos sí registraron un ligero aumento. Los campesinos guatemaltecos, y en particular los pequeños propietarios, suelen ser compradores netos de alimentos básicos, por lo que se vieron afectados por dichos incrementos²⁴.

25. Para hacer frente a los efectos de la crisis mundial de alimentos de 2008 y posteriormente a la sequía de 2009, el Gobierno decidió reducir los aranceles de algunos alimentos, en particular del maíz blanco. Las medidas provisionales de esta naturaleza pueden ser eficaces si se asegura que las reducciones arancelarias redunden en una disminución de los precios al consumidor. No ocurrió así en Guatemala. Las empresas agroindustriales que gestionan las importaciones mantuvieron los precios altos y al parecer no se manifestó un efecto de "filtración" que aumentara la capacidad de los sectores más pobres de la población para comprar alimentos de importación. También es preocupante el hecho de que estas reducciones arancelarias reducen el volumen de ingresos del presupuesto del Estado, mientras que los granos de importación desplazan del mercado a los pequeños agricultores guatemaltecos, que son menos competitivos. Por lo tanto, es importante que esas reducciones arancelarias sigan siendo provisionales y se combinen con medidas de apoyo a los productores locales que incluyan mecanismos de sostenimiento de los precios.

V. La obligación de proteger el derecho a la alimentación

26. Una vez examinadas las cuestiones correspondientes a la obligación de respetar el derecho a la alimentación, esta sección se dedicará a los aspectos inherentes a la obligación

²¹ Alberto Alonso Fradejas, "Contradicciones históricas ante la crisis del paradigma agroalimentario posmoderno. Reflexiones desde Guatemala", *Observatorio en agropecuario y sustentabilidad*, agosto de 2008.

²² Instituto de Estudios Agrarios y Rurales/Coordinación de ONG y Cooperativas, "Tres años de DR-CAFTA: promesas no cumplidas y crisis cada vez más profundas".

²³ Pueden consultarse datos estadísticos sobre el índice de dependencia de las importaciones en FAOSTAT, Dirección de Estadística de la FAO, 2009.

²⁴ Véase la nota 11.

de proteger este derecho. En este sentido, Guatemala debe ofrecer una protección adecuada contra las violaciones de los derechos laborales y otros abusos cometidos por las empresas privadas, incluidas las transnacionales.

A. Protección contra las violaciones de los derechos laborales

27. El Relator Especial observa que la legislación laboral sigue siendo deficiente en cuanto a la protección de los derechos de los trabajadores de ciertas esferas²⁵. En particular, señala una disposición del Código de Trabajo que estipula la prescripción de las indemnizaciones que no se reclamen en un plazo de 30 días a partir del despido. Debe abolirse de inmediato esta disposición, utilizada habitualmente de modo indebido por los empleadores, que prometen verbalmente a los trabajadores despedidos que volverán a contratarlos, pero no lo hacen en el plazo de 30 días establecido, por lo que los trabajadores pierden su derecho a una indemnización.

28. Los bajos salarios siguen siendo motivo de preocupación. De conformidad con la información recibida por el Relator Especial, el 50,1% de los trabajadores recibe actualmente un sueldo inferior al salario mínimo oficial²⁶. Además, el costo de la canasta básica alimentaria es superior al salario mínimo²⁷. Aunque desde 2005 se han efectuado tres aumentos del salario mínimo, este se ha mantenido por debajo del nivel de la inflación²⁸. Cabe destacar también que el salario mínimo de los trabajadores de las maquilas es aún más bajo que el que se paga por otros trabajos.

29. La legislación laboral, que no protege suficientemente algunas esferas, con frecuencia tampoco se aplica plenamente. La Inspección General de Trabajo, con una plantilla de 238 personas para atender todo el territorio del país, tiene un gran déficit de recursos, y por lo tanto es incapaz de velar por el cumplimiento de la legislación laboral²⁹. Además, carece de facultades para imponer sanciones. En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de 1996, que forma parte de los Acuerdos de Paz, se prevé el fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo, que debe considerarse una prioridad³⁰. Este es un aspecto de especial importancia, dado que un número considerable de los conflictos violentos que estallan en las zonas rurales tienen sus raíces en violaciones de los derechos laborales que nunca se subsanan, y contra las cuales los trabajadores protestan ocupando las tierras agrícolas. Asimismo, el Gobierno podría considerar la posibilidad de tipificar las violaciones de la legislación laboral como delitos penales y no solo como delitos administrativos, a fin de asegurar que las sanciones por violaciones sean realmente eficaces y disuasivas.

30. Si bien la falta de una vigilancia adecuada del cumplimiento de la legislación laboral no es un fenómeno nuevo, la necesidad de ponerla en práctica es cada vez más urgente, teniendo en cuenta que se está pasando gradualmente del sistema de mozos colonos (en el

²⁵ E/CN.4/2006/44/Add.1, párr. 13.

²⁶ ENCOVI, 2006, véase la nota 8.

²⁷ *Ibid.* El Instituto Nacional de Estadística (INE) también utiliza la llamada canasta básica vital, que además de alimentos incluye educación, salud, ropa, vivienda, transporte y entretenimiento; el 87% de la población económicamente activa tiene un salario inferior al valor de esta canasta, que equivale a 421,54 dólares de los EE.UU. En noviembre de 2009 el precio de la canasta alimentaria básica era de 231 dólares de los EE.UU.

²⁸ INCOPAS, "Informe de la sociedad civil: situación del derecho a la alimentación y otros derechos relativos en Guatemala", septiembre de 2009, pág. 7.

²⁹ *Ibid.*, pág. 3.

³⁰ Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, parte III, Situación agraria y desarrollo rural, secc. H, Protección laboral, párr. 39 c).

que los trabajadores, en su mayoría de origen maya, reciben una combinación de dinero en efectivo y una pequeña parcela de tierra para su vivienda y para cultivos) hacia un sistema de trabajo asalariado en grandes plantaciones. Así pues, en el contexto de la industrialización de la agricultura y el tránsito a nuevos cultivos, los grandes terratenientes tratan de delimitar nuevamente los linderos de sus fincas y confirmar sus títulos sobre la tierra. En este proceso los antiguos mozos colonos se han convertido en temporeros asalariados, sin tierra propia para cultivar sus alimentos ni protección social alguna. En estas circunstancias, preocupa especialmente al Relator Especial que se siga haciendo un uso desproporcionado de la fuerza contra los trabajadores sin tierra, que ante el impago de sus salarios y otros abusos recurren a formas de protesta que incluyen la ocupación de fincas.

B. Minería

31. En el informe de su misión el Relator Especial anterior expresó la preocupación de que la Ley de minería no protegía de forma suficiente los derechos de las comunidades indígenas sobre sus recursos naturales, en particular su derecho a ser consultadas de conformidad con el Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes³¹.

32. Dadas las preocupaciones expresadas por su predecesor, el Relator Especial consideró alentador que se estuviesen examinando proyectos de enmienda a la Ley de minería. La ley, que fue aprobada por el Congreso en 1997, ha sido objeto de críticas por su tratamiento preferencial a las empresas mineras, ya que las favorece con exenciones tributarias y la utilización gratuita del agua. Además, se dice que son poco severos los mecanismos de aprobación de las evaluaciones del impacto ambiental exigidas.

33. El Relator Especial toma nota del debate de los proyectos de enmienda a la ley celebrado por la denominada Comisión de Alto Nivel, que está compuesta por representantes del Gobierno y la sociedad civil y fue establecida en 2006. También está al tanto de la iniciativa presentada por la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República de Guatemala para reactivar el debate sobre la reforma jurídica de 2008, que continuaba en marcha en el período de la visita. Los representantes de la sociedad civil han propuesto institucionalizar las consultas con las comunidades afectadas por las operaciones mineras; mejorar las evaluaciones del impacto ambiental y crear un fondo para la rehabilitación y la indemnización de los daños causados al medio ambiente por la explotación minera; aumentar los impuestos sobre la explotación minera y las tarifas por la utilización del agua, y aplicar una moratoria sobre el otorgamiento de licencias de explotación minera mientras no se hayan aprobado las enmiendas. El Relator Especial alienta al Congreso a que dedique la atención debida a estas propuestas y adopte rápidamente una nueva ley que reconozca plenamente los derechos de las comunidades afectadas sobre sus recursos naturales. Esta necesidad es tanto más acuciante teniendo en cuenta que en 2008 la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucionales algunas partes de la Ley de minería³².

³¹ E/CN.4/2006/44/Add.1, párr. 28.

³² INCOPAS, "Informe de la sociedad civil: situación del derecho a la alimentación y otros derechos relativos en Guatemala", septiembre de 2009, pág. 6.

C. Biocombustibles

34. Si bien los desplazamientos relacionados con la exploración minera y los proyectos hidroeléctricos siguen siendo un importante motivo de inquietud, otra tendencia reciente que está ejerciendo una presión creciente sobre la tierra es el desarrollo de cultivos para producir biocombustibles, como el aceite de palma (palma africana), la caña de azúcar y la *jatropha* (piñón). Está aumentando el área de las tierras dedicadas a la producción de estos cultivos comerciales para la exportación. Se estima que en 2005 se plantaron unas 35.000 ha de palma africana y 197.000 ha de caña de azúcar; el 72% se vendió en los mercados internacionales³³. En 2007 se sembraron 65.000 ha de palma africana y se estima que esta cifra llegará a más de 100.000 ha en 2010³⁴. En 2008 se destinaron a plantaciones de caña de azúcar 308.657 ha (441.636 manzanas), según datos del Censo Nacional Agropecuario. Con la extensión de estas plantaciones aumenta la especulación sobre los precios de la tierra, y quedan cada vez menos parcelas disponibles para que los pequeños campesinos las alquilen y cultiven granos básicos.

35. La conversión de zonas dedicadas tradicionalmente al cultivo de granos básicos en plantaciones de caña de azúcar y palma africana ha afectado negativamente los niveles de producción de alimentos. Entre 1990 y 2004 la producción de maíz se redujo en un 15,7%; de frijoles, en un 17,8%; de trigo, en un 64,6%; y de arroz, en un 21,4%³⁵. Estas reducciones afectan principalmente a los pequeños productores, ya que el 55% del maíz, por ejemplo, se cultiva en parcelas de menos de 5 manzanas (3,49 ha)³⁶. Aunque un gran número de familias depende de la producción de granos básicos, el Gobierno no ha aplicado una política coherente y coordinada para apoyar la producción en pequeña escala.

36. Asimismo, es preocupante que las zonas más susceptibles de ser convertidas en plantaciones de caña de azúcar y palma africana sean aquellas en que, según los datos de la Secretaría de Asuntos Agrarios, se producen más conflictos por la tierra. Entre ellas, se pueden mencionar las regiones de El Petén, Alta Verapaz e Izabal, tradicionalmente cultivadoras de maíz, pero que se han ido dedicando cada vez más a la producción de cultivos comerciales.

37. El Relator Especial señala que el Decreto N° 40-74 (Ley obligatoria y de fomento para el cultivo de granos básicos) obligaba a todo el que poseyera, alquilara o usufructuara una parcela de más de 100 manzanas a dedicar el 10% de las tierras a la producción de granos básicos. Aunque el decreto jamás se hizo cumplir, es lamentable que el Congreso, en lugar de insistir en su aplicación, decidiera abolirlo en 2008.

VI. La obligación de realizar (facilitar) el derecho a la alimentación

38. La obligación de realizar el derecho a la alimentación incluye la de facilitar los esfuerzos dirigidos a que las personas tengan un mayor acceso a los recursos y medios para asegurar su sustento y los utilicen más. Para ello es necesario elaborar y aplicar una estrategia participativa del derecho a la alimentación; preparar un diagnóstico exhaustivo y

³³ *Atlas de la agroenergía y los biocombustibles en las Américas*; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2007.

³⁴ *El Periódico*, 15 de julio de 2008.

³⁵ Ricardo Zepeda Gaitán y Martin Wolpold-Bosien, *Avances en la promoción del derecho a la alimentación en Guatemala*, CIIDH/FIAN, 2007.

³⁶ IV Censo Nacional Agropecuario, 2003.

participativo de la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias; aplicar de manera efectiva un plan de desarrollo rural y una reforma agraria; y establecer mecanismos de recurso.

A. Estrategia del derecho a la alimentación

39. Desde 2005, con la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional³⁷, Guatemala sobresale como uno de los primeros países en haber adoptado un marco legislativo sobre el derecho a la alimentación, encabezando un movimiento que ya se extiende a casi 20 países en todo el mundo, incluidos varios países de América Latina.

40. En la ley se establece un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), mediante el cual las autoridades del Estado y los representantes de la sociedad guatemalteca (art. 6) participan en el diseño de una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (art. 7). Se ha establecido también un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) (art. 11) como órgano rector del SINASAN. La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN) es el órgano coordinador (art. 19).

41. Además, la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) facilita la inclusión de representantes de diferentes sectores, como los pueblos indígenas, los campesinos, el sector privado, la iglesia, las universidades y los centros de investigación social, los sindicatos, las ONG, las organizaciones de mujeres y las asociaciones profesionales. Al parecer, por lo general el CONASAN no ha tomado en consideración las propuestas técnicas elaboradas por la INCOPAS. Por ejemplo, este ha sido el caso de una iniciativa de auditoría social y una propuesta dirigida a fortalecer el Plan de contingencia y emergencia alimentaria³⁸. Además, al parecer la participación de la sociedad civil ha sido muy limitada en el contexto de las comisiones departamentales, municipales y comunitarias sobre la seguridad alimentaria y nutricional³⁹.

42. Asimismo, la ley prevé la creación del grupo de instituciones de apoyo (GIA), compuesto por instituciones del Gobierno no pertenecientes al CONASAN y organismos de cooperación internacional. Este grupo nunca se creó oficialmente.

43. En el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN 2009-2012) se establecen compromisos obligatorios para las instituciones miembros del CONASAN. Su principal objetivo es coordinar las intervenciones dirigidas a luchar de manera sostenible e integral contra la inseguridad alimentaria y nutricional y la malnutrición crónica. El plan se centra, en particular, en los siguientes objetivos: la producción de granos básicos, la promoción del acceso de la población a la canasta básica alimentaria, la concienciación sobre la nutrición y las pautas de consumo, incluida la promoción de la lactancia materna, la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de salud, agua y saneamiento, y el fortalecimiento de las capacidades del SINASAN y la sociedad civil. Este último objetivo incluye la necesidad de aumentar la coordinación entre los niveles central, departamental y municipal; la creación de un sistema de información, planificación, vigilancia y evaluación de los programas de seguridad alimentaria, y el desarrollo de un plan de contingencia alimentaria para atender los lugares que presentan un alto riesgo de inseguridad alimentaria.

³⁷ Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2 de mayo de 2005, Decreto N° 32-2005).

³⁸ INCOPAS, "Informe de la sociedad civil: situación del derecho a la alimentación y otros derechos relativos en Guatemala", septiembre de 2009, pág. 10.

³⁹ INCOPAS, "Proceso histórico de la INCOPAS y el contexto actual de SAN: un enfoque desde sociedad civil", septiembre de 2009, pág. 1.

44. Pese a la existencia del plan mencionado, y a su excelente marco jurídico, al parecer en la práctica han sido ineficientes las instituciones creadas para su ejecución. En general se consideran un freno las limitadas facultades del CONASAN, mientras que la SESAN carece de peso político y ha tendido a concentrarse en los aspectos nutricionales de la seguridad alimentaria, y no en las cuestiones de la igualdad y la sostenibilidad. La creación de programas sociales para promover la seguridad alimentaria fuera del marco institucional también ha tropezado con problemas de coordinación y coherencia. Concretamente este es el caso de una serie de programas de lucha contra el hambre y la pobreza coordinados por el denominado Consejo de Cohesión Social (véase la sección VII)⁴⁰. En este sentido, el Relator Especial señala el riesgo de debilitamiento del SINASAN y el CONASAN y la posibilidad de que se produzca una duplicación de esfuerzos. También hay riesgo de duplicación entre los esfuerzos del Gabinete Específico Socioambiental y la Comisión Nacional del Programa de emergencia para la generación de empleo, seguridad alimentaria y nutricional, sostenibilidad de los recursos naturales y gobernabilidad. Cabe recordar que una de las principales ventajas de una estrategia nacional radica en que contribuye a mejorar la coordinación entre los diferentes programas y ramas del Gobierno, pero se frustraría si coexistieran muchas otras estrategias no coordinadas ejecutadas por diferentes grupos de personas.

B. Diagnóstico de la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias

45. En su informe sobre la visita realizada en 2005, el Relator Especial anterior mencionó la creación del SINASAN, al que se refirió como un "sistema de alerta temprana sobre el hambre" encargado de "supervisar y evaluar la repercusión de los programas de seguridad alimentaria y da la alerta temprana sobre posibles situaciones de crisis"⁴¹.

46. Tras la creación del SINASAN y del CONASAN en virtud de la Ley de 2005, se estableció bajo la responsabilidad de la SESAN el Sistema de Información y Comunicación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICSAN). No obstante, este último se desmanteló en 2007, aunque fue restablecido por el Gobierno actual. Si el Gobierno tiene el propósito de gestionar un sistema de alerta temprana eficaz, debe fortalecer la SESAN, que en la actualidad tiene una plantilla de menos de 100 empleados a los niveles nacional y regional, y un presupuesto anual que no llega a 2 millones de dólares de los EE.UU. Sin embargo, las muertes por malnutrición aguda registradas este año en el corredor seco han puesto claramente de manifiesto las consecuencias de la no consolidación del sistema. Si bien el Relator Especial toma nota de la reciente adopción de dos protocolos sobre la notificación obligatoria de los casos de malnutrición, pide al Gobierno que mejore urgentemente su sistema de alerta temprana.

C. Desarrollo rural

47. Es alentador el acuerdo logrado en mayo de 2009 sobre una política de desarrollo rural integral. Esta política, que promueve el desarrollo de cultivos para el consumo interno y prevé una reorganización de las cadenas de producción y distribución, podría constituir una oportunidad para aumentar los ingresos de los pequeños propietarios, a quienes se paga

⁴⁰ Este Consejo está encabezado por la Primera Dama e integrado por representantes del Ministerio de Educación (MINEDUC), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la SESAN, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

⁴¹ E/CN.4/2006/44/Add.1, párr. 35.

actualmente por sus productos un precio en la explotación agrícola equivalente por lo general a una pequeña fracción del precio final al consumidor, dado el grado de concentración existente en la cadena de producción y distribución de alimentos.

48. Es crucial que la política de desarrollo rural integral reciba una financiación suficiente y se aplique sin demora. El Gobierno podría priorizar las regiones y familias afectadas por la pobreza, concentrándose especialmente en los pueblos indígenas a la hora de determinar los beneficiarios de sus intervenciones. Es necesario que se tengan debidamente en cuenta las necesidades especiales de la mujer campesina y se facilite la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas. También revisten especial importancia los elementos normativos encaminados a limitar la concentración excesiva de la propiedad de la tierra, como la redistribución de las tierras baldías y la elaboración de otras vías para resolver los conflictos relacionados con la tierra. Por último, el Relator Especial exhorta a convertir rápidamente esta política en ley, sobre la base de la política y el proyecto de ley que se están examinando y que son resultado de extensas consultas entre la sociedad civil y el Gobierno.

49. Existen otras iniciativas gubernamentales pertinentes, como el Programa de producción de granos básicos, que tiene por objeto aumentar la producción de maíz y se basa en la distribución de semillas mejoradas y fertilizantes combinada con la concesión a los campesinos de créditos que les permitan alquilar tierras y realizar las inversiones necesarias. En el bienio 2008-2009 la aplicación de esta estrategia se vio obstaculizada por falta de tierras, fertilizantes, semillas y crédito. El Ministerio de Finanzas no pudo liberar los fondos a tiempo, y el aumento de los precios de los fertilizantes impidió que el Gobierno comprara y distribuyera las cantidades previstas.

50. El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) se encarga del desarrollo y la distribución de semillas certificadas y mejoradas. En abril de 2008, el ICTA anunció que se le habían agotado las semillas certificadas. Estas se habían vendido a comerciantes minoristas privados, a los que ahora tendría que comprarlas el Gobierno. En el país se utiliza alrededor del 20% de las semillas certificadas y se exporta el resto⁴². En septiembre de 2009, el ICTA anunció que afrontaba limitaciones presupuestarias y no tenía un plan para la producción de semillas⁴³. El Relator Especial alienta al Gobierno a eliminar urgentemente esta deficiencia.

51. El Relator Especial también acogería con agrado que, como parte de los esfuerzos en curso para lograr el desarrollo agrícola y rural, se restablecieran las reservas de alimentos a nivel local, a fin de asegurar que se paguen precios remunerativos a los pequeños agricultores que venden sus productos en la temporada de cosecha y permitir que las reservas se liberen durante la estación de escasez, lo que reduciría la volatilidad de los precios de los productos alimentarios y aseguraría que en todo momento todas las personas tuvieran acceso a los alimentos a precios asequibles.

D. Reforma agraria

52. Como se mencionó anteriormente, en Guatemala sigue siendo elevada la concentración de la propiedad y/o el control de la tierra. El censo agropecuario más reciente, que data de 2003, arrojó que el 92% de los pequeños productores ocupaba el 22% de la tierra disponible, mientras que el 78% restante estaba controlado por un pequeño

⁴² Alejandro Pérez, "Se atrasa producción de granos por falta de recursos y semilla", *El Periódico*, 26 de abril de 2008.

⁴³ *Prensa libre*, 3 de septiembre de 2009, pág. 20.

grupo de grandes productores. El Relator Especial anterior afirmó que el hecho de que no se resolviera la cuestión de la tierra, en especial la de las tierras usurpadas durante la guerra y la desigualdad histórica en la distribución de la propiedad de la tierra, ni las cuestiones relativas al catastro, los títulos individuales y colectivos sobre la tierra, la restitución y la redistribución de tierras constituía un obstáculo fundamental para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación en Guatemala⁴⁴.

53. Como parte de su valoración, el Relator Especial anterior mencionó el establecimiento de la organización CONTIERRA, encargada de dirimir los conflictos agrarios, aunque en 2005, en el momento de su visita, se habían resuelto muy pocos casos debido a la falta de recursos financieros y la inestabilidad institucional. Asimismo analizó los resultados logrados por el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), que otorga créditos para la compra de tierras. En 2005 FONTIERRAS había redistribuido 76.493 ha a 15.996 familias, un resultado pobre si se tiene en cuenta que la demanda se cifraba en unas 300.000 familias rurales⁴⁵.

54. Respecto de los conflictos sobre tierras, entre 1997 y 2008 la Secretaría de Asuntos Agrarios recibió un total de 4.183 casos. De ellos se resolvieron 1.789, o el 43%⁴⁶. El Relator Especial tomó nota de algunas propuestas encaminadas a atender el problema de la baja proporción de conflictos resueltos. Una de las propuestas se refiere a la adopción de un código agrario con criterios objetivos para resolver los conflictos y el establecimiento de tribunales agrarios y del puesto de Procurador de los Derechos Humanos agrario para examinar los casos. El Relator Especial alienta a que se apliquen rápidamente estas propuestas, y pide al Gobierno que dote a esos nuevos órganos de la capacidad necesaria para tramitar los casos de conflictos que les sean presentados.

55. Respecto de la redistribución de la tierra, entre 2000 y 2008 el Programa de regularización de FONTIERRAS recibió 11.615 testimonios individuales y 486 colectivos, que representan a un total de 49.012 familias⁴⁷. Si bien la adquisición de un título sobre la tierra mediante el Programa de regularización constituye en sí un paso de avance, el Relator Especial recibió informaciones en el sentido de que en la práctica este programa había contribuido a una mayor concentración de la tierra, pues las familias que carecen de recursos y capacidad productiva para la agricultura suelen vender sus tierras una vez titularizadas. Distintos representantes de organizaciones campesinas y expertos indicaron al Relator que desde 2003 la tierra se estaba volviendo a concentrar como resultado de la producción de biocombustibles y del desarrollo de proyectos de minería e hidroelectricidad.

56. Entre 1998 y 2008 el Programa de acceso a la tierra de FONTIERRAS proporcionó un total de 668 millones de quetzales en créditos y 396 millones en subsidios. En este período se distribuyeron 90.412 ha entre 19.178 familias. El Relator Especial señala que, en comparación con la situación de 2005, los resultados de FONTIERRAS parecen haber sido muy limitados entre 2006 y 2008, con una redistribución de solo 4.236 ha a 909 familias. De un total de 236 fincas distribuidas entre 1998 y 2008, en el período 2006-2008 se distribuyeron solamente 12, y al parecer quedan más de 900 expedientes por tramitar⁴⁸.

57. Estas cifras corroboran la información recibida por el Relator Especial durante su visita en el sentido de que FONTIERRAS no disponía de financiación suficiente ni

⁴⁴ E/CN.4/2006/44/Add.1, párr. 53.

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 37.

⁴⁶ Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos/Coordinación de ONG Cooperativas, Observatorio del gasto social: "La tenencia de la tierra y la conflictividad agraria en Guatemala", diciembre de 2008, pág. 35.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 41.

⁴⁸ *Ibid.*, págs. 42 y 43.

funcionaba con eficacia. La inversión en el programa había disminuido de 126,5 millones de quetzales en 2004 a 22 millones en 2006⁴⁹. El bajo número de fincas distribuidas indica que los terratenientes en general se han mostrado reacios a vender sus tierras mediante el mecanismo de mercado operado por FONTIERRAS, mientras que las familias que cumplían los requisitos establecidos para recibir los créditos de FONTIERRAS tenían que pagar altos precios debido a la sobrestimación del valor de las fincas. Como consecuencia de ello, la mayoría de las familias que obtuvieron créditos para comprar fincas están sumamente endeudadas, y no se les ha brindado asistencia técnica alguna para que puedan trabajar la tierra. En algunos casos la tierra distribuida ni siquiera era cultivable.

58. El Relator Especial recibió información de que se estaban debatiendo el estatuto jurídico y los recursos futuros de FONTIERRAS, pues el plazo de diez años previsto inicialmente para las compras de tierra expira en 2009. Dicho debate ofrece la oportunidad de abordar las deficiencias antes señaladas y reducir el gran número de casos pendientes, y a la vez de tomar medidas para aumentar el apoyo a los beneficiarios del programa en forma de asistencia técnica e inversiones en infraestructuras y servicios sociales. La necesidad de hacerlo resulta clara, dado que en el 72% de las fincas distribuidas hasta 2006 se carecía de instalaciones de atención de salud, en el 61% no había escuelas, en el 67% las viviendas eran inadecuadas, en el 68% no se disponía de agua potable y en el 71%, de electricidad⁵⁰.

59. Los magros resultados de FONTIERRAS se relacionan también con la creación en 2004 de un Programa de arrendamiento de tierras con una financiación creciente que aumentó de 32,5 millones de quetzales en 2004 a 52 millones de quetzales en 2006. En 2008, el programa había aprobado más de 82.000 arrendamientos que sumaban unas 60.000 ha de tierra⁵¹. Sin embargo, este programa ha proporcionado principalmente contratos de arrendamiento a corto plazo sin opción de compra. No es un sustituto del Programa de acceso a la tierra, pues no tiene por objeto asegurar la tenencia de la tierra.

60. La creación de un catastro plenamente funcional es otro aspecto pertinente de la reforma agraria en Guatemala. En este sentido, el Relator Especial desea expresar su preocupación por una de las disposiciones de la Ley del registro de información catastral de 2005, en virtud de la cual los propietarios de tierra podrán reclamar hasta un 20% de tierra por encima del área fijada en sus documentos de propiedad⁵². Es necesario abolir de inmediato esta disposición, que entraña la posibilidad de que estallen conflictos futuros interminables y se produzca una mayor concentración de la propiedad de la tierra.

E. Mecanismos de recurso

61. En lo relativo a los mecanismos de recurso, y de manera más general a la responsabilidad en el derecho a la alimentación, el Relator Especial señala en particular el papel activo del Procurador de los Derechos Humanos. En el apartado j) del artículo 15 de la Ley del SINASAN se establece que el CONASAN debe "conocer, analizar y proponer enmiendas a las políticas y estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base de las recomendaciones que anualmente emitirá el Procurador de Derechos Humanos en relación con el respeto, la protección y la realización progresiva del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional". El Relator Especial celebra que se haya institucionalizado la función del Procurador de los Derechos Humanos en materia de

⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 45.

⁵⁰ *Ibíd.*, pág. 43.

⁵¹ *Ibíd.*, pág. 45.

⁵² Decreto N° 41-2005, Ley del registro de información catastral, arts. 38 y 67.

vigilancia de la aplicación de la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional como medio innovador y eficaz para asegurar la rendición de cuentas respecto del derecho a la alimentación.

62. De conformidad con la disposición antes mencionada, en agosto de 2008 y marzo de 2009, el Procurador de los Derechos Humanos elaboró sendos informes sobre el derecho a la alimentación con recomendaciones para perfeccionar la aplicación de la Ley del SINASAN. Durante la visita del Relator Especial el Procurador de los Derechos Humanos lamentó que no se hubiesen aplicado las recomendaciones contenidas en dichos informes. Si bien bajo el actual Gobierno parece haberse fortalecido la capacidad de la COPREDEH para velar por la aplicación en toda la rama ejecutiva de las recomendaciones del Procurador de los Derechos Humanos, deben tenerse más en cuenta los mecanismos institucionales destinados a asegurar un debate adecuado y la adopción de medidas correctivas sobre la base de las recomendaciones del Procurador de los Derechos Humanos relativas a la aplicación de la Ley del SINASAN.

63. Además, la misión del Relator Especial coincidió con el anuncio de una reducción del presupuesto del Procurador de los Derechos Humanos en un 20%. Preocupa al Relator Especial que esta circunstancia pueda afectar la capacidad del Procurador de los Derechos Humanos para presentar informes sistemáticos y oportunos sobre el ejercicio del derecho a la alimentación del modo previsto en la Ley del SINASAN, y seguir desarrollando otras iniciativas pertinentes, como la elaboración de indicadores de vigilancia y evaluación.

64. Los pleitos por cuestiones relacionadas con el derecho a la alimentación se han limitado a las causas incoadas ante la Corte de Constitucionalidad en virtud del procedimiento de amparo, y en que se ha impugnado la compatibilidad de regulaciones generales o de actos del Estado con el ejercicio de los derechos fundamentales. Un ejemplo reciente de esto último es la causa presentada por el Procurador de los Derechos Humanos a la Corte de Constitucionalidad el 19 de agosto de 2009 en el contexto de la crisis de malnutrición en el corredor seco que se examinó anteriormente. El Procurador de los Derechos Humanos presentó dicha causa contra el CONASAN y la SESAN con el argumento de que estas entidades, al no haber intervenido de forma decidida en la crisis de malnutrición, habían violado los derechos consagrados en la Constitución, en los mecanismos internacionales de derechos humanos y en la Ley del SINASAN.

65. El 24 de agosto de 2009, el Juzgado Cuarto de Primera Instancia Civil determinó que se habían violado los derechos a la vida, la salud, la seguridad alimentaria y nutricional, la paz y el desarrollo integral de la persona, así como el principio con arreglo al cual los tratados internacionales de derechos humanos prevalecen sobre el derecho nacional. El juzgado ordenó que las autoridades en cuestión cumplieran sus obligaciones de conformidad con las recomendaciones del Procurador de los Derechos Humanos⁵³. El Relator Especial celebra este acontecimiento. El reforzamiento de la protección jurídica de los derechos consagrados en la Constitución y en la Ley del SINASAN mediante la tramitación de causas de esta índole es una vía para garantizar la rendición de cuentas por la aplicación del derecho a la alimentación en Guatemala.

⁵³ Procurador de los Derechos Humanos, "Informe al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación", septiembre de 2009, págs. 6 a 9.

VII. La obligación de realizar (hacer efectivo) el derecho a la alimentación

66. El segundo aspecto de la obligación de realizar el derecho a la alimentación se refiere al suministro directo de alimentos y la atención de las necesidades conexas cuando una persona o un grupo de personas no sean capaces de ejercer el derecho a la alimentación con los medios a su alcance. Este aspecto incluye el establecimiento de programas sociales adecuados, la distribución de ayuda alimentaria en las situaciones de emergencia y la gestión general de los desastres.

A. Programas sociales

67. Entre el impresionante número de iniciativas adoptadas por el Gobierno actual para mejorar la situación de los grupos más pobres de la población destacan considerablemente las que coordina el Consejo de Cohesión Social. La más importante de estas iniciativas es el programa de transferencias monetarias Mi Familia Progresá, que se extiende en la actualidad a 136 municipios identificados como los más pobres del país.

68. En el marco del programa Mi Familia Progresá se transfieren mensualmente a familias pobres entre 150 y 300 quetzales, lo que equivale respectivamente al 10 y el 20% del salario mínimo. Las transferencias se realizan a condición de que los hijos asistan a la escuela y se les realicen exámenes médicos periódicos. De acuerdo con la información recibida durante la misión, entre marzo de 2008 y septiembre de 2009 se beneficiaron del programa 446.174 familias y el 90% de la asignación se destinó a gastos de alimentación. El programa ha podido extenderse rápidamente gracias a su flexibilidad, pero han surgido algunos problemas relacionados con la oferta, como la insuficiente capacidad de las escuelas y los centros de salud para asimilar el aumento de la asistencia.

69. Por otra parte, Mi Familia Progresá abarca solamente determinados municipios. Para determinar qué zonas se beneficiarían del programa se utilizó un índice de vulnerabilidad municipal elaborado en 2002 por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), de conformidad con el cual 80 municipios se clasificaron como prioritarios y 41 como de alta prioridad. En 2008, bajo el Gobierno actual, se incluyeron en la categoría de prioritarios otros 10 municipios. El Relator Especial lamenta que no se hayan utilizado datos de la SESAN más actualizados y desglosados para mejorar el índice. A fin de determinar de manera más precisa las zonas donde hay vulnerabilidad e inseguridad alimentarias, el Estado debe fortalecer esas capacidades y abordar los indicadores con un enfoque basado en los derechos humanos⁵⁴.

70. Otros programas relacionados con la seguridad alimentaria son los denominados comedores solidarios, que ofrecen comidas nutritivas y asequibles en comedores públicos situados en los centros urbanos, y la bolsa solidaria, mediante la cual se distribuye una bolsa de cereales y otros productos alimenticios a residentes en Ciudad de Guatemala y sus alrededores, a condición de que sus beneficiarios reciban capacitación sobre desarrollo. Además, la bolsa solidaria rural temporal se ofrece a familias rurales que se encuentran en riesgo de malnutrición, y la bolsa de subsistencia consta de alimentos listos para cocinar destinados a familias en situación de desastre. Estos programas en particular tendrían un mayor efecto sobre la seguridad alimentaria si se les asignaran fondos para comprar, en la

⁵⁴ Véase el informe preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos (HRI/MC/2008/3).

medida posible, productos alimenticios locales, preferentemente de explotaciones y empresas familiares rurales.

71. Se ha asegurado cierto grado de responsabilidad de la ejecución de estos programas sociales. Por ejemplo, si una familia de un municipio incluido en el programa Mi Familia Progresá queda fuera de sus beneficios por considerarse que no cumple los requisitos, puede llevar el caso a la delegación municipal del programa, que tendrá la obligación de examinarlo, y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) permiten que los beneficiarios participen en la vigilancia y la entrega de la ayuda y las transferencias monetarias.

72. No obstante, se han expresado preocupaciones por la sostenibilidad, transparencia y coordinación de los programas de cohesión social. El Relator Especial considera que esas preocupaciones podrían eliminarse integrando en mayor medida los principios de los derechos humanos en esos programas, en particular en Mi Familia Progresá. Sería necesario determinar de manera más precisa las zonas donde existen problemas de pobreza y vulnerabilidad e inseguridad alimentarias, mejorar la selección de los beneficiarios de los programas mientras no pueda lograrse una cobertura universal, y priorizar a los que sufren de inseguridad alimentaria. Además, debe informarse mejor a los beneficiarios sobre los derechos que les confieren los programas, a fin de que puedan reclamar las prestaciones que no se les proporcionen. Asimismo, deben realizarse esfuerzos complementarios para desarrollar y mejorar los mecanismos que posibilitan la participación de los beneficiarios en la elaboración, aplicación y evaluación de los programas.

73. El Relator Especial acoge con beneplácito la invitación de la Primera Dama a estudiar más en detalle la manera en que podrían aplicarse esos principios en los programas coordinados por el Consejo de Cohesión Social. Además, espera que con el tiempo estos programas se institucionalicen y se constituyan en leyes, de manera que sean más sostenibles y transparentes. En este sentido, es un paso de avance la creación de un equipo especial para su institucionalización. También debe tenerse muy en cuenta la propuesta de establecer un Ministerio de Desarrollo Social.

B. Ayuda alimentaria

74. En cooperación con instituciones nacionales, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ayuda a unos 350.000 guatemaltecos mediante programas de alimentación para el desarrollo, comidas escolares y atención de salud de la madre y el niño. Esta cifra incluye a las 75.000 personas que reciben asistencia en el marco Operación prolongada de socorro y recuperación (PRRO), encaminada a fortalecer la preparación de las comunidades expuestas a fenómenos naturales recurrentes.

75. Los programas del PMA se ponen en práctica en colaboración con el Gobierno y ONG nacionales e internacionales. Cabe señalar como iniciativa eficaz de cooperación entre el Gobierno, el PMA, la FAO y las ONG la elaboración y distribución del suplemento alimentario compuesto VitaCereal a (al 22 de septiembre de 2009) 100.000 niños y 50.000 mujeres embarazadas y lactantes a fin de combatir la malnutrición. El VitaCereal se distribuye principalmente en las zonas rurales donde existen severas limitaciones para el acceso a alimentos sanos, y ha demostrado ser especialmente útil durante las crisis alimentarias. Debe señalarse que uno de los principales componentes del VitaCereal es maíz blanco de Guatemala.

76. Deben tomarse medidas para que la ayuda alimentaria se dirija a la aplicación del PESAN 2009-2012, adoptado en virtud de la Ley del SINASAN. De modo más general, la distribución de la ayuda alimentaria en Guatemala debe realizarse de acuerdo con una determinación objetiva de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentarias; tener en cuenta

su efecto potencial sobre la producción agrícola local y la asequibilidad de los alimentos; y respetar criterios transparentes establecidos en la legislación, de manera que sea posible resolver con eficacia la situación de los beneficiarios potenciales que hayan quedado excluidos injustificadamente.

C. Preparación para casos de desastre y gestión de desastres

77. Guatemala es proclive a desastres naturales como huracanes, terremotos, inundaciones, sequías y heladas. Por lo tanto, resulta vital preparar el país para esas contingencias y obtener una financiación suficiente para la respuesta a los desastres. Debe servir de señal de advertencia la reacción tardía a la sequía de 2009.

78. El CONASAN elabora anualmente un Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria en que se definen las medidas y las asignaciones presupuestarias requeridas para prestar asistencia a las personas afectadas por una crisis alimentaria que pudiera surgir por causas naturales o socioeconómicas. Se encarga de coordinar la aplicación del plan un grupo interinstitucional de supervisión encabezado por la SESAN, en el que participan el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), el Consejo de Cohesión Social, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) y departamentos gubernamentales. Entre los principales elementos del plan se incluye la distribución de paquetes de comida de emergencia denominados bolsas solidarias rurales y bolsas de subsistencia, y servicios básicos de salud para las personas y comunidades afectadas. El Relator Especial exhorta al Gobierno y la comunidad internacional a que procuren que se asignen recursos suficientes para la aplicación del plan. El establecimiento de reservas alimentarias estratégicas, si es posible en cooperación con otros países de la región, a fin de compartir los riesgos y los esfuerzos, podría ser un componente de este plan, siempre que se asegure la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de estas reservas.

VIII. No discriminación

79. La discriminación de los pueblos indígenas es un antiguo rasgo de la sociedad guatemalteca. Aunque según algunas estimaciones los pueblos indígenas constituyen hasta el 64% de la población, en su mayor parte las decisiones de políticas se adoptan sin su participación y sin consultar su opinión, y su seguridad alimentaria se ve particularmente afectada por los proyectos de desarrollo en gran escala y la concentración de las tierras.

80. El Relator Especial lamenta que no exista un régimen especial para proteger los territorios que tradicionalmente han pertenecido a los pueblos indígenas. También es preocupante la falta de coordinación entre las instituciones que tienen el mandato de combatir la discriminación contra estos pueblos y defender sus intereses. Al mismo tiempo, el Relator Especial considera alentador que actualmente se esté debatiendo en el Congreso una ley sobre los derechos de los pueblos indígenas (iniciativa de ley general de derechos de pueblos indígenas de Guatemala). En este proyecto de ley, además de abordarse la cuestión del acceso a la tierra, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la soberanía y la seguridad alimentarias, y se definen las obligaciones del Estado en ese sentido.

81. El Relator Especial exhorta al Gobierno a que, además de las iniciativas para proteger a los pueblos indígenas, prosiga sus esfuerzos para combatir la discriminación contra la mujer. En este sentido, es necesario dar seguimiento con urgencia a las observaciones finales formuladas en febrero de 2009 por el Comité para la Eliminación de

la Discriminación contra la Mujer, en particular las relacionadas con el acceso de la mujer a la tierra y los créditos. Merece también especial atención la difícil situación de las mujeres mayas, xincas y garífunas⁵⁵.

IX. Aprovechamiento máximo de los recursos disponibles

82. En 2004 Guatemala destinó a programas sociales el 6% del PIB, lo que equivale a menos de 300 dólares de los EE.UU. per cápita y es una de las cifras más bajas de América Central en este índice⁵⁶. Se dispone de 815 millones de quetzales para la aplicación del PESAN 2009-2012, es decir, del 0,25% del PIB o el 1,64% del presupuesto del Estado⁵⁷. Se necesitaría un aumento de aproximadamente el 8% anual para la implementación del Plan Estratégico⁵⁸. Esta es una posibilidad remota en el contexto actual, teniendo en cuenta que el Congreso no aprobó el proyecto de presupuesto para 2010, en el que se asignaba el 34,9%, es decir, el 6,7% del PIB⁵⁹, a los programas sociales y de medio ambiente.

83. El análisis del presupuesto es un instrumento útil para garantizar que los escasos recursos se utilicen con eficacia para hacer efectivos los derechos humanos, en especial los de los sectores más vulnerables de la población. El Relator Especial celebra las diversas iniciativas sociales emprendidas en este sentido, como el Observatorio del gasto social, dirigido por la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) y el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), el análisis del presupuesto realizado por el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación y un proyecto de investigación y promoción de las asignaciones fiscales destinadas a la salud, la educación y la alimentación en Guatemala, elaborado por el Centro por los Derechos Económicos y Sociales en colaboración con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

84. El Relator Especial reconoce los importantes esfuerzos realizados en el bienio 2008-2009 para promover el debate sobre la reforma tributaria. Lamenta, no obstante, que el nivel de gravamen de los ingresos siga siendo uno de los más bajos de la región. En 2009, los impuestos representaron el 9,9% del PIB. Esta cifra está muy por debajo del nivel del 12,5% estipulado en los Acuerdos de Paz de 1996. Para alcanzar ese 12,5% será esencial una reforma estructural del sistema tributario que incluya cambios en el impuesto de solidaridad y un aumento del impuesto sobre la renta que se aplica a los ingresos más altos.

X. El papel de la comunidad internacional

85. Guatemala sigue siendo altamente dependiente de los donantes y prestamistas para conformar el presupuesto del Estado⁶⁰, lo que impone una responsabilidad especial a la

⁵⁵ CEDAW/C/GUA/CO/7.

⁵⁶ Campaña Nacional Guatemala Sin Hambre, "Justiciabilidad del derecho a la alimentación en Guatemala", pág. 9.

⁵⁷ Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos/Coordinación de ONG y Cooperativas, *Situación de los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales en Guatemala 2009*, pág. 32.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Campaña Nacional Guatemala Sin Hambre, "Justiciabilidad del derecho a la alimentación en Guatemala", pág. 10.

⁶⁰ En 2009, las donaciones y la deuda externa ascendieron al 13,4%, de acuerdo con las cifras presentadas en la Ley del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2009.

comunidad internacional. El Relator Especial consideró alentador el espíritu positivo y el grado de coordinación existentes entre los donantes, así como la Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional organizada por la SEGEPLAN como foro que permite mancomunar los esfuerzos de las diferentes partes interesadas para lograr la seguridad alimentaria. Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias expuestas anteriormente, el Relator Especial considera que los donantes podrían apoyar la aplicación de la Ley del SINASAN, el PESAN 2009-2012 y los programas sociales, así como la nueva Política de Desarrollo Rural Integral. La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos que se realizan actualmente en Guatemala para mejorar la seguridad alimentaria, y a la vez promover una forma de desarrollo más incluyente y sostenible. Se requiere no solo un apoyo transparente y dirigido a fines concretos, sino también mayor coherencia entre las diferentes esferas normativas. En particular, es necesario evaluar los efectos de los acuerdos comerciales y el apoyo a la inversión sobre la seguridad alimentaria, y adaptarlos cuidadosamente a las necesidades para evitar que tengan repercusiones negativas.

XI. Recomendaciones

86. El Relator Especial quedó impresionado por el grado de compromiso y la diversidad de los esfuerzos del Gobierno de Guatemala para mejorar la situación de la seguridad alimentaria en el país. Asimismo, es plenamente consciente de las difíciles circunstancias que afronta el país y del papel de la asistencia y la cooperación internacionales en este sentido. No obstante, le preocupa que se haya hecho demasiado poco para eliminar los obstáculos estructurales que se interponen al pleno ejercicio del derecho a la alimentación, en particular en el caso de los pueblos indígenas, y para poner fin a los muy elevados niveles de malnutrición infantil que se mantienen en el país. Este no es un objetivo del Gobierno solamente. Todas las ramas del Gobierno, incluido el Congreso, y todos los sectores de la sociedad, incluidos los partidos políticos, deben aceptar su responsabilidad ante esta situación y asumir el deber de actuar para mejorarla.

87. El presente informe contiene una serie de recomendaciones que el Gobierno debería examinar. El Relator Especial considera que se debe otorgar la máxima prioridad a las cinco cuestiones siguientes:

a) La desigualdad en el acceso a la tierra sigue siendo fuente de conflictos. A corto plazo el Gobierno debería abstenerse de realizar desalojos forzosos, que constituyen una violación de las normas internacionales. Debe promulgar leyes que protejan a los usufructuarios de tierras contra esos desalojos y reformar la Ley de minería de 1997, en particular a fin de aumentar el respeto de los derechos de las comunidades indígenas sobre sus recursos naturales. Debe eliminarse de inmediato la disposición de la Ley del registro de información catastral de 2005 que permite a los propietarios de tierras ampliar la superficie consignada en su título de propiedad en un 20%. Asimismo, debe aplicarse íntegramente y financiarse de manera suficiente la Política de Desarrollo Rural Integral, en particular en lo relativo a la redistribución de tierras. La conversión de esta política en ley sería un paso favorable en esta dirección. Por último, la adopción de un código agrario con criterios objetivos para dirimir los conflictos sobre tierras y la creación de instituciones encargadas de resolverlos podrían contribuir significativamente a aflojar las tensiones relacionadas con la tierra en las zonas rurales.

b) Los programas sociales existentes, y en particular el programa de transferencia monetaria Mi Familia Progresá, podrían mejorarse incorporándoles los principios de los derechos humanos. En ese sentido se requeriría una determinación más adecuada de la pobreza y la vulnerabilidad e inseguridad alimentarias; una

mejor selección de los beneficiarios mientras no se logre una cobertura universal; y el otorgamiento de prioridad a los que sufren de inseguridad alimentaria. Debe informarse mejor a los beneficiarios, en particular a los de las comunidades no hispanohablantes, sobre los derechos que les confieren los programas. Asimismo, deben tomarse medidas adicionales para crear mecanismos que permitan a los beneficiarios participar en la elaboración, la aplicación y la evaluación de los programas.

c) En consonancia con el derecho de toda persona a un nivel de vida decoroso, debe incrementarse el salario mínimo. Debe reforzarse la capacidad de la Inspección General de Trabajo, en particular en las zonas rurales.

d) A fin de mejorar su capacidad de reacción ante el surgimiento de crisis, Guatemala debería fortalecer el Sistema de Información y Comunicación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICSAN) y establecer un sistema de alerta temprana eficaz y la respuesta de emergencia correspondiente. En este sentido podría ser necesario fortalecer la capacidad de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN), y asegurar que se disponga de todos los recursos necesarios para financiar las medidas propuestas por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) en el marco del Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria.

e) El bajo nivel del impuesto sobre la renta es un obstáculo importante a la capacidad de Guatemala para cumplir sus obligaciones dimanantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Será esencial que Guatemala adopte una reforma estructural del sistema tributario, que incluya modificaciones en el impuesto de solidaridad y un aumento del impuesto sobre la renta para los ingresos más altos, si desea destinar el "máximo de recursos disponibles" a la realización del derecho a la alimentación.
