

MISIÓN POSIBLE ... combatir el hambre.

*Informe de seguimiento
a las Recomendaciones del Relator para
el Derecho a la Alimentación para Guatemala,
Jean Ziegler.*



A young child with dark hair, wearing a striped shirt, is holding a white bowl of food up to their mouth. The child is looking directly at the camera with a slight smile. The background is plain white.

MISIÓN POSIBLE ... combatir el hambre.

Informe de seguimiento a las
Recomendaciones del Relator
para el Derecho a la
Alimentación para Guatemala,
Jean Ziegler.



MISIÓN POSIBLE

... combatir el hambre.

Informe de seguimiento a las Recomendaciones del Relator
para el Derecho a la Alimentación para Guatemala, Jean Ziegler.

© Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos
CIIDH

2 Calle 4-42, Zona 2, ciudad de Guatemala, Guatemala, CA
www.ciidh.org

Dirección:

Evelyn Blanco, Jorge Santos y Ricardo Zepeda

Área de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
Proyecto Promoción de Acciones para la Efectiva Vigencia
del Derecho a la Alimentación en Guatemala

Coordinador:

Ricardo Zepeda

ciidh.alimentacion@gmail.com
www.ciidh.org

Elaboración:

Victoria Mogollón Villar

Diseño y fotografías:

Nestor Pérez

Con el apoyo de:

Intermón Oxfam

Guatemala, marzo de 2009



Indice

7	Presentación
9	Introducción
13	I. Situación del Hambre en Guatemala
19	II. Marco legal e institucional
29	III. El Trabajo como derecho relativo a la alimentación
39	IV. Acceso a recursos productivos
51	V. Seguimiento a proceso de apertura comercial
59	VI. Vigilancia de la realización del Derecho a la Alimentación
69	VII. Estrategia integral de desarrollo
81	Conclusiones
83	Bibliografía y referencias

Presentación:

La naturaleza de una Relatoría especializada tiene por objeto apoyar procesos desde una óptica basada en la experiencia de otros países; no tiene un carácter coercitivo ya que respeta la autonomía de los gobiernos y los procesos que a nivel nacional se concretan; puede adquirir carácter político en la medida que los actores que se desenvuelven en un escenario logran aprovecharlo como argumento de posturas políticas aplicables. Su máximo valor radica en que se logra una simbiosis entre experiencias similares y teorías específicas de derechos humanos, pero especialmente que da lugar a que la experiencia nacional pueda constituirse en motivo de preocupación de la comunidad internacional.

En el año 2005 el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, visitó Guatemala para realizar un estudio de la situación alimentaria del país. En su informe denominado **Misión Guatemala**, Ziegler remarcaba que la problemática alimentaria no se debía a la escasez de alimentos, sino que se debía a la situación estructural orientada a favorecer a la población más rica y que mantenía a la mayoría de la población en una situación de pobreza, que afectaba especialmente a la población campesina e indígena. En ese entonces se consideraba que la situación del país era una de las más graves del continente americano y que incluso, retomando la situación de Desnutrición Crónica, era la tercer peor a nivel mundial; era evidente que las nuevas generaciones estaban por debajo del promedio de talla que sus antecesoras y que los escasos avances se debían más a los esfuerzos de la misma población que a la intervención estatal. El acceso a los alimentos venía en franco retroceso, situación que desde ese momento se venía profundizando ante la situación de Apertura Comercial que tuvo con la firma del Tratado de Libre Comercio su momento más comprometedor a los intereses nacionales.

Entre sus observaciones Ziegler hacía ver que el mayor avance era en cuanto a la apertura de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que a pesar de su incipiente existen-

cia se constituía en la oportunidad para que los abundantes esfuerzos estatales, los no estatales y de los organismos internacionales pudiera coordinarse hacia un mismo objetivo, con la participación social. Jean Ziegler realiza 16 recomendaciones al Estado de Guatemala para que estas acciones fueran en consonancia con los principios del Derecho a la Alimentación.

En el año 2007 el proyecto **Promoción de Acciones para la Efectiva Vigencia del Derecho a la Alimentación en Guatemala**, realizó el primer esfuerzo para utilizar las recomendaciones del Relator en el sentido de una herramienta específica para la vigilancia del cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Este primer informe, presentado a finales de la Administración Berger, evidenció que prácticamente ninguna de las recomendaciones había tenido seguimiento, y que por el contrario la situación de cada temática planteada era de retroceso. La Dependencia Alimentaria que de forma acelerada venían consolidando una situación de disminución de la producción de alimentos para el consumo nacional y su suplantación por alimentos importados. La Crisis Alimentaria de inicios de 2008 consolidó esta situación y los efectos fueron inmediatos, el costo de los alimentos se incrementó a niveles nunca vistos en la historia reciente mientras que los ingresos de la población se quedaron estancados. Según algunas estimaciones de organismos internacionales la población guatemalteca en situación de pobreza podría haberse incrementado en hasta un millón de personas, como un efecto directo de esta crisis.

El presidente Álvaro Colom inicia su gobierno anunciando que se priorizaría a la población en situación de pobreza; y que se promovería el rescate del Estado después de décadas de gobiernos neoliberales. La apertura del gobierno socialdemócrata viabilizó la aplicación de una nueva generación de políticas públicas orientadas a mitigar los efectos de la pobreza, sin embargo estas acciones no se acoplaron al sentido de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, especialmente el marco que podría consolidar su aplicación: el Sistema Nacional de

Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual se constituye, siguiendo las consideraciones de Ziegler, en el único avance del gobierno anterior.

Las nuevas políticas constituyen un esbozo inicial de otras experiencias latinoamericanas que podrían tener un efecto positivo en la medida que cuenten con suficientes recursos financieros y que desarrollen mecanismos adecuados para su aplicación, especialmente en el sentido de identificar las necesidades de toda la población. Estas medidas han tenido que sortear innumerables críticas de la oposición política y se han convertido en el punto de análisis para denunciar situaciones de corrupción y clientelismo político. Sin embargo el gobierno de Colom no ha abierto los canales políticos ya existentes para ganar credibilidad y legitimar sus acciones, por lo que la consolidación de estas acciones no está garantizada.

Siguiendo el punto de partida de Jean Ziegler, en cuanto que la situación de hambre y pobreza tienen un origen histórico estructural, en base a una economía dependiente que ha provocado una profunda inequidad entre la población, es evidente que esta propuesta de políticas no será suficiente para consolidar una estrategia integral en contra del Hambre. Tanto la población campesina, especialmente indígena, como la población urbana, han tenido que confrontar la peor parte de la situación de crisis económica que por una parte ha provocado un incremento del precio de los alimentos sin precedentes en la historia reciente, situación que se ve complementada con el estancamiento de los salarios, insuficientes para acceder al “mínimo” de alimentos oficialmente reconocido; la evasión al otorgamiento de tierras a la población campesina; y una fuerte caída de las remesas enviadas por la población migrante, una de las pocas válvulas de escape a la pobreza y el hambre. Del aprendizaje que la Misión Guatemala deja al mundo, queda la preocupación por el carácter que las políticas públicas adoptan en su aplicación, especialmente en el sentido de la preminencia del Derecho a la Vida sobre otros derechos específicos. Jean Ziegler dice al mundo, tomando como referencia al país: *“El Derecho a la Propiedad Privada no puede prevalecer sobre el Derecho a la Vida y la Alimentación”*. Manifestamos nuestro agradecimiento al señor

Jean Ziegler por este importante instrumento que nos ha dejado tantas enseñanzas; así como por haber recibido el primer informe realizado en el año 2007, que motivó su mensaje de aliento a mantener este esfuerzo. Agradecemos el apoyo de International Budget Partnership (IBP), Food-first Information and Action Network (FIAN), Bread for the World, International Human Rights Internship Program (IHRIP), así como a la Unidad del Derecho a la Alimentación de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO), por la oportunidad de conocer otras experiencias y metodologías que hoy motivan nuevos esfuerzos.

Agradecemos muy especialmente el apoyo que Intermón Oxfam dedicó durante cuatro años al proyecto **Promoción de acciones para la efectiva vigencia del Derecho a la Alimentación en Guatemala**, así como a las contrapartes del Programa de Políticas Agrarias y Comerciales, la Campaña Vamos al Grano así como al Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, que nos brindaron la posibilidad de canalizar este esfuerzo intelectual en las poblaciones que trabajan en la construcción de un país incluyente y con pleno goce de su Soberanía Alimentaria.



Introducción

El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada se ejerce cuando todo ser humano, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico, económico y social en todo momento a la alimentación adecuada, o a medios para obtenerla.¹ El 19 de Mayo de 1988 el Estado guatemalteco lo reconoce y ratifica a través de la adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), asumiendo la obligación de respetar, proteger y realizar este derecho. Lo que implica que toda discriminación en el acceso a los alimentos y los medios para conseguirlos, así como el incumplimiento de las obligaciones del Estado, dan lugar a una acción ante los tribunales de justicia nacionales e internacionales.

El Derecho a la Alimentación está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional, pero más extensamente en el PIDESC:

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan².

Obligaciones básicas de los Estados en Derecho a la Alimentación

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

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

Realizar: facilitar y promover políticas, programas y mecanismos que garanticen el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación, creando condiciones adecuadas en las cuales las personas puedan disfrutar plenamente de este derecho. Cuando una persona o grupo no está en condiciones, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de hacerlo efectivo directamente.³

Relatoría Especial para el Derecho a la Alimentación

Desde su creación en 1945 las Naciones Unidas han fomentado diligente y sistemáticamente la promoción y la protección de los derechos humanos; han permitido que la comunidad internacional se organice para hacer frente a la violación de los derechos humanos. Desde 1979 las Naciones Unidas han creado mecanismos especiales para examinar situaciones nacionales o temas

¹ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Organización de las Naciones Unidas. Mayo de 1999. Párrafo 6. Pág. 2.

² Naciones Unidas, Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Guatemala. 2008. Pág. 12.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Boletín: Derechos Humanos, el Derecho Humano a la Alimentación. No. 10.

específicos desde el punto de vista de los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos ha encargado estudios de distintas temáticas de derechos humanos a diversos expertos. Esos expertos ahora constituyen lo que se ha dado en llamar mecanismos o mandatos de derechos humanos de las Naciones Unidas o el sistema de procedimientos especiales. Pese a que cada titular de un mandato tiene un nombre diferente, como relator especial, representante especial o experto independiente, se considera que todos son «expertos en misión» en el sentido de la Convención sobre los Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas de 1946.⁴

La Comisión recurre a expertos en los derechos humanos para que coadyuven en el examen de situaciones específicas. A través de los años esos expertos han conseguido hacer un análisis muy necesario de la verdadera aplicación de los principios de derechos humanos. Sus trabajos han sido la base para un debate a fondo, celebrado con conocimiento de causa, en el plano intergubernamental. Han servido de voz para las víctimas a menudo acalladas y sentado las bases del diálogo con los gobiernos sobre las medidas que se deben adoptar para ofrecer una mayor protección.⁵

Los trabajos de los expertos se examinan cada año durante el período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. Sobre un tercio de ellos también presentan informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York. Todos los expertos rinden cuentas a órganos intergubernamentales como la Comisión o la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus resultados, conclusiones y recomendaciones. El mandato de algunos exige que realicen fundamentalmente estudios conceptuales mientras que otros se sirven de un planteamiento de carácter más práctico.⁶

La mayoría de los expertos investigan y estudian cuestiones de su interés, hacen visitas a los países, reciben y examinan denuncias de víctimas de violaciones de los derechos humanos e intervienen cerca de los gobiernos a favor de ellas.

En algunos casos, los expertos también recomiendan programas de cooperación técnica.⁷

Recomendaciones del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación Jean Ziegler

El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación Jean Ziegler realizó del 26 de enero al 4 de febrero de 2005 la misión oficial a Guatemala; la misión se organizó a raíz del reciente incremento del índice de malnutrición grave en Guatemala en comparación con otros países de América Latina.⁸

Durante su visita el Relator Especial se reunió con funcionarios del Estado: Eduardo Stein, Vicepresidente, Andrés Botrán, Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Frank La Rue, Presidente de la Comisión Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), Ministro y el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y los funcionarios superiores de las Secretarías de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Salud; Trabajo y Previsión Social; Finanzas Públicas y Relaciones Exteriores, la primera dama Wendy de Berger, y miembros de la Secretaría de Obras Sociales (SOSEP), representantes de Secretaría de Bienestar Social, la Secretaría Presidencial de la Mujer y la Defensora de la Mujer Indígena, Sergio Morales, Procurador de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. También se entrevistó con la premio Nobel Rigoberta Menchú, y con representantes de la sociedad civil. Además de desplazarse a zonas rurales y urbanas, como Nebaj, Quiché, Chichicastenango, San Marcos, Chiquimula, y Zacapa y las zonas 7 y 18 de Ciudad de Guatemala.⁹

⁴ Naciones Unidas. 2002. Derechos Humanos: Diecisiete Preguntas Frecuentes Acerca De Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas. Folleto Informativo 27. Suiza. Pág. 1, 7, 12.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ziegler, Jean. Misión a Guatemala: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Derecho a la Alimentación, Informe del Relator Especial Sobre el Derecho a la Alimentación. Naciones Unidas. Documento E/CN.4/2006/44/ADD.1 presentado ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 18 de febrero del 2006, durante el 62° período de sesiones. Pág.1-4.

⁹ *Ibidem*.

Recomendaciones específicas hacia el Estado de Guatemala:

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.

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 ali-

mentaria 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 refleje 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.

Con la Misión el Relator Especial Jean Ziegler esperaba que las medidas adoptadas por el Gobierno permitieran superar el retroceso constatado en la realización del derecho a la alimentación y reflejado en un incremento de los porcentajes registrados de malnutrición entre 2000 y 2002. Advertiendo que de no ser así Guatemala no lograría cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 1 de erradicar la extrema pobreza y el hambre reduciendo a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos no llegaran a 1 dólar al día entre 1990 y 2015.¹⁰

¹⁰ Ibidem.

I. Situación del hambre en Guatemala



I. Situación del hambre en Guatemala

Según cifras recientes Guatemala se encuentra ubicado como el tercer país a nivel mundial con mayor número de población total desnutrida¹¹, el primero a nivel latinoamericano en desnutrición infantil¹² y como el segundo territorio con mayores desigualdades económicas en la región.¹³ La situación de hambre de la población guatemalteca ha sido persistente, a pesar de existir suficientes herramientas legales que conduzcan a la efectividad como derecho a estar protegido contra ella.

En el año 2004 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹⁴ estimaron el costo total que para esa fecha representaba la desnutrición en Guatemala en 3,128 millones de dólares equivalente al 11.4% del PIB y 1.85 veces el gasto social para ese lapso. Dicha cifra se adjudicó principalmente a la pérdida de productividad de la población en edad de trabajar (15-64 años), atribuyéndole un 53% del costo a la menor escolaridad; 37% a la cantidad de personas que no llegaron a la vida productiva (dada la mayor probabilidad de muerte relacionada a desnutrición); 9% por la ocupación de los servicios de salud en atención a eventos extra relacionados (diarreas, infecciones respiratorias agudas, anemia) y la desnutrición misma (kwashiorkor, marasmo); y 0.5 % por los fracasos escolares, especialmente la repitencia. Para el período del 2004-2008 la cantidad total se estimó en 1,607 millones de dólares.

A nivel mundial el hambre es un término recurrente y ha sido definido como el resultado de una ingesta insuficiente de nutrientes o mala absorción de estos, como un fenómeno pasajero o un problema crónico y perpetuo, cuya manifestación física es la desnutrición.¹⁵ Esta puede presentarse en tres escenarios. La desnutrición que se produce debido a una situación reciente de falta de alimentos o pérdida rápida de peso, se clasifica como aguda y se considera un estado reversible. La desnutrición global, que se refleja con un bajo peso para la edad, relaciona el estado nutricional pasado y presente del organismo dando una visión general del problema alimentario en la persona. La desnutrición crónica, es consecuencia de enfermedades recurrentes y/o un consumo de alimentos insuficiente por mucho tiempo y se manifiesta por una talla menor a la correspondiente a la edad de la persona, es un estado permanente, no reversible.

Como categoría de seguimiento y análisis a nivel internacional de los avances en la reducción

del número de personas que padecen hambre, se utiliza la desnutrición global (bajo peso para la edad). Mientras que a nivel regional y específicamente para Guatemala, el indicador de desnutrición crónica (talla menor a la esperada para la edad) es el más aplicado, por estar entre los estados fisiológicos anormales con mayor prevalencia en la niñez menor de cinco años (49.3%), por su sinergia con otros trastornos, y por su impacto comprobado a nivel individual y poblacional.

La desnutrición crónica describe la historia nutricional de una persona y de un país; no se refiere solamente a baja estatura, sino que también a un bajo desarrollo físico, cognitivo y afectivo, bajo rendimiento y deserción durante la etapa de escolaridad, baja productividad en la vida adulta, y mayor riesgo de contraer enfermedades crónicas no transmisibles.

Los datos recabados por las encuestas de Salud Materno Infantil hacen la semblanza de las desigualdades profundas en Guatemala, reflejadas en el estado nutricional de la población infantil.

La elevada situación de hambre mostrada en los indicadores del estado nutricional según los registros de 1987 al 2002, en todo momento ha afectado en mayor porcentaje a la población indígena y a la población rural. Cuando (1987 a 1998/99) los valores se redujeron en 14 puntos porcentuales (+/-) para la niñez del área urbana, en la niñez rural la disminución fue 50% menor y en la indígena 31 % menos que la niñez ladina. Y en el período de 1999 a 2002 en donde se elevaron las cifras, la mayor proporción se dio en indígenas y a nivel rural.

¹¹ Op. cit. Ziegler, Jean. Misión a Guatemala. Pág. 5.

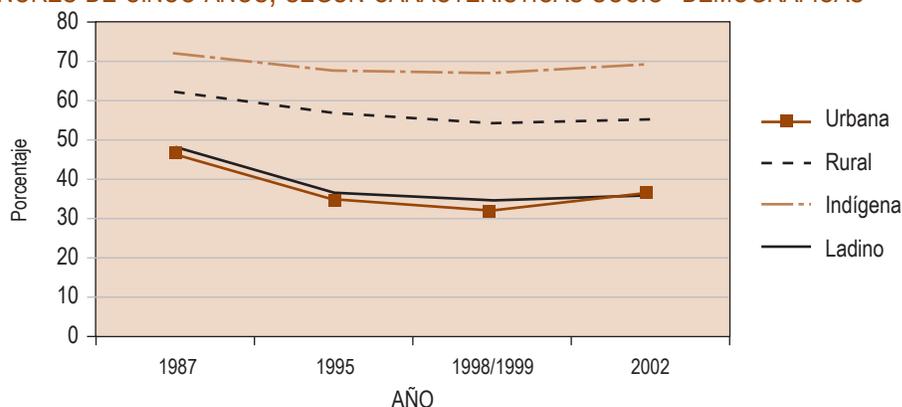
¹² Guzmán, Vivian. La niñez guatemalteca en cifras: Compendio estadístico sobre las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos. UNICEF. Publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el Informe Nacional de Desarrollo Humano, INDH, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF. Guatemala. 2007. Pág. 47.

¹³ Ferreira, Francisco H.G.; Walton Michael. La Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la Historia?. Banco Mundial. Alfaomega Colombiana. Colombia. 2005. Pág. 18.

¹⁴ Martínez, Rodrigo; Fernández, Andrés; Montoya, Ana. Informe de Proyecto: Análisis del Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina; Resultados del Estudio en Guatemala. Programa Mundial De Alimentos (PMA); División De Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) De Las Naciones Unidas. Chile. 2006. Pág. 1, 12, 18.

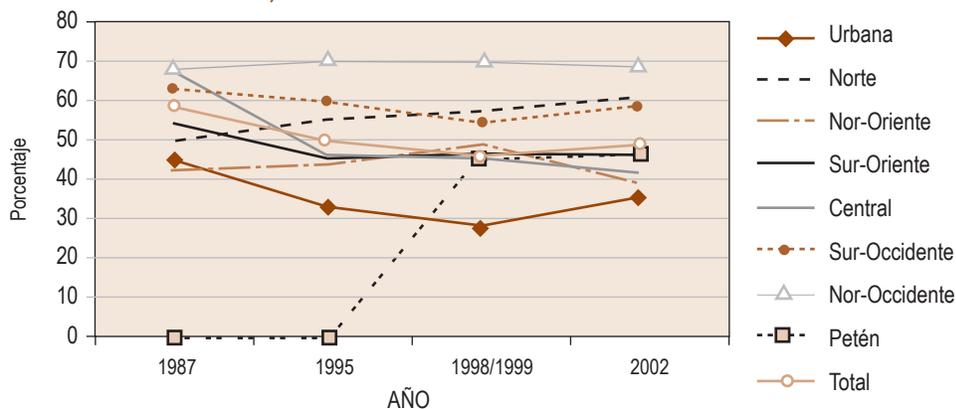
¹⁵ Programa Mundial de Alimentos -PMA-. Serie de Informes Sobre el Hambre en el Mundo 2007: El Hambre y la Salud. Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Roma. 2007. Pág. 15.

GRÁFICA 1
GRUPO Y ÁREA
PORCENTAJES DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA (TALLA PARA EDAD) EN NIÑOS
MENORES DE CINCO AÑOS, SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIO- DEMOGRÁFICAS



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 2002

GRÁFICA 2
REGIONES GUATEMALA
PORCENTAJES DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA (TALLA PARA EDAD) EN NIÑOS
MENORES DE CINCO AÑOS, SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIO- DEMOGRÁFICAS



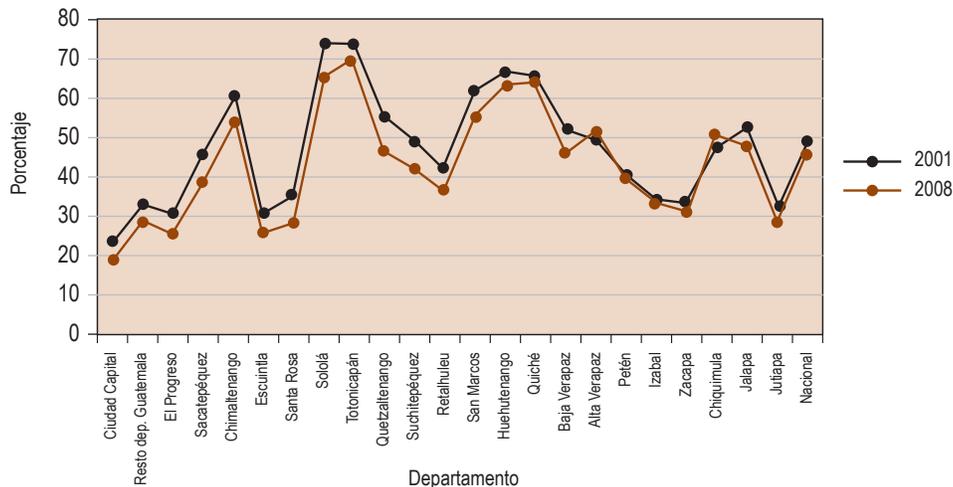
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 2002. En El Petén entre 1987 y 1995 los registros no reportan datos disponibles.¹⁶

Los departamentos de Huehuetenango y Quiché han permanecido casi invariablemente cercanos al 70% de desnutrición en menores de cinco años, mientras que en las Verapaces el incremento ha sido notable. Como se ve más adelante (Capítulo VI) es en estas áreas en donde se desarrolla principalmente la actividad agrícola y en donde existe mayor reporte de conflictividad por acceso a la tierra y asociado a ello menores posibilidades de la población de realizar las actividades necesarias para producir o adquirir los alimentos necesarios para sí mismos y sus familias.

En cuanto a las tendencias entre la población escolar, en la ENSMI (1987-2002) se reporta (por regiones) a los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz con porcentaje de desnutrición crónica mayor a 60% y en el Segundo Censo de Talla en Escolares (Ministerio de Educación MINEDUC, 2002) son Totonicapán, Sololá, Huehuetenango, Quiché, San Marcos y Chimaltenango quienes se encuentran por encima de ese valor, siendo Quiché y Huehuetenango los que reflejan un comportamiento similar en ambos informes.

¹⁶ Regiones: I Metropolitana: Guatemala; II Norte: Baja Verapaz y Alta Verapaz; III Nor-Oriente: El Progreso, Izabal, Zacapa, Chiquimula; IV Sur-Oriente: Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa; V Central: Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla; VI Sur-Occidente: Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos; VII Nor-Occidente: Huehuetenango y El Quiché; VIII El Petén.

GRÁFICA 3
PORCENTAJES DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA (TALLA PARA EDAD) EN ESCOLARES
DE PRIMER GRADO PRIMARIA, SEGÚN DEPARTAMENTO
COMPARATIVO 2001-2008



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (MINEDUC), Segundo Censo de Talla en Escolares, 2002 y Resumen Ejecutivo del Tercer Censo de Talla en Escolares, 2009.

A través de la información de los diarios escritos se conocieron los resultados del II Censo de Talla en Escolares realizado en el 2008, en donde se menciona que las cifras son similares a las del documento anterior (2001). La talla para la edad que mide la desnutrición crónica, a nivel nacional se redujo a 45%. Aunque, se perpetúa la tendencia de mayor proporción en el área rural (49.7%) que a pesar que ha disminuido sigue siendo más alta que en el área urbana.¹⁷

El porcentaje de niñez indígena con retardo en el crecimiento es de 62.5% del total de escolares con desnutrición moderada o severa, y el pueblo Chortí, Akateko e Ixil presentan una relación mayor al 75%. Los departamentos de Totonicapán, Sololá, Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Chimaltenango, Alta Verapaz, Chiquimula, Jalapa, Quetzaltenango y Baja Verapaz están entre muy alta y alta prevalencia.¹⁸

Los dos primeros continúan con la mayor desde el Segundo Censo del año 2001, y la clasificación de vulnerabilidad que estos presentaron en esa fecha persiste en Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango y Quiché; pero extendiéndose a las Verapaces, Chiquimula y Jalapa.

A nivel de municipios, en el censo del 2001 en el departamento de Sololá se ubicaban 5 de los

10 con mayor porcentaje de niñez desnutrida a

nivel nacional (San Pablo La Laguna, Santa Catarina Ixtahuacán, San Marcos la Laguna, Nahualá y San Juan La Laguna). Estos redujeron la prevalencia por lo que en la clasificación del 2008 ya no se encuentran entre los más desnutridos en el país. Pero, los municipios de Huehuetenango San Juan Atitán, Santiago Chimaltenango, San Rafael la Independencia, San Mateo Ixtatán y San Miguel Acatán incrementaron el porcentaje de retardo en talla. El mismo comportamiento se dio en Concepción Tutuapa y Comitancillo (San Marcos), Nebaj y Chajul (Quiché), y Santa María Chiquimula (Totonicapán).

Aunque desde la Misión a Guatemala del Relator Jean Ziegler, la desnutrición crónica en escolares se redujo en 3.2 puntos porcentuales, las graves desigualdades que se hicieron evidentes en este momento, progresan y se aferran en la población históricamente excluida.

¹⁷ Diario la Hora. 12 de Febrero del 2009. Noticias Nacionales: "Presentan resultados de Censo de Medidas en Niños." Diario Prensa Libre. 13 de Febreo del 2009. Noticias Nacionales: "45.6% de Niños de 7 a 9 Años Sufre Desnutrición".

¹⁸ Ministerio de Educación/Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2009. Tercer Censo Nacional de Talla: Resumen Ejecutivo. Pág. 9-18.

II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL NACIONAL

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

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.



El Derecho a la Alimentación en el marco legal nacional

El derecho a la alimentación en Guatemala se fundamenta no solamente en los instrumentos internacionales que lo contienen, especialmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), sino que también es respaldado por la estructura legal nacional.

Constitución Política de la República de Guatemala

Dentro la Constitución Política de la República de Guatemala se deposita seis artículos afines al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), en relación al derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.¹⁹

En consonancia con el párrafo I del Artículo 11 (PIDESC) que enuncia el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”, se encuentran en la Constitución los artículos: Artículo 1. Protección a la persona; Artículo 2. Deberes del Estado; Artículo 94. Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social; Artículo 119. Obligaciones del Estado.

En forma más específica a través de los Artículos 99 y 46 de la Carta Magna, se establece que “*El Estado velará por que la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo*” (Art 99) y *reconoce* (Art 46) que en materia de derechos humanos, “*los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno*”, armonizando con el párrafo 2 (Artículo 11 PIDESC) en donde se alude al reconocimiento de la alimentación como un derecho, a los deberes del Estado a este respecto y las medidas correspondientes.

Además, revalida este reconocimiento del derecho a la alimentación en el Artículo 51 de protección a menores y ancianos que dicta: “*El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social*”.

Complementariamente y vinculado en forma más directa con los párrafos 8 y 10 de la Observación General 12 del PIDESC, que hace referencia a la ausencia de sustancias nocivas y la inocuidad de los alimentos como parte del concepto de adecuación de la alimentación, se enuncia el Artículo 96 concerniente al Control de Calidad de Productos.²⁰

En relación al uso sostenible de los recursos naturales, como parte de los aspectos relativos al derecho a la alimentación que se incluyen en la Carta Magna, se dispone del Artículo 97 de Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico.

Acuerdos de Paz

A través de la suscripción de los Acuerdos de Paz firme y Duradera se establece el cumplimiento de éstos como un “compromiso histórico e irrenunciable”.²¹

En el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, dentro de los asuntos relativos al desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural se especifican responsabilidades y prioridades para el Estado Guatemalteco que se ligan a lo relativo al derecho a la alimentación, como lo garantiza el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).²²

Los aspectos que se abordan en relación con asuntos de alimentación o agrarios en este acuerdo, reúnen en gran medida lo respectivo a la formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación que se describe en la Observación General 12 del pacto. En donde, se menciona la ocupación de “*todos los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo...*” mencionando las disposiciones complementarias o paralelas que deben incluirse en los sectores salud, educación, y laboral.

¹⁹ Asamblea Nacional Constituyente del Congreso de la República. Constitución Política de la República de Guatemala. 1985. Pág. 74, 87, 96, 97.

²⁰ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Organización de las Naciones Unidas. Mayo de 1999. Pág. 2,3. Párrafos: 8. El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente: la disponibilidad de alimentos...sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada...; 10. Al decir sin sustancias nocivas se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la ...

²¹ Gobierno de Guatemala; Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG; Naciones Unidas. Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Guatemala. 1996. Pag.1.

²² *Ibidem*. Págs. 6, 7, 11, 19.

El reconocimiento de los compromisos, del derecho y el reclamo de las medidas que le corresponden al Estado guatemalteco, que conviene a ello en relación a los Derechos Económicos Sociales y Culturales de forma integral y con el párrafo I del PIDESC se manifiestan en los siguientes enunciados del Acuerdo de Paz:

16. Obligaciones del Estado de superación de las inequidades y deficiencias sociales, obligaciones específicas por mandato constitucional.

18. Compromiso Gubernamental con el crecimiento económico dirigido a políticas sociales y prioridades en la salud, la nutrición, la educación y capacitación, la vivienda, el saneamiento ambiental y el acceso al empleo productivo e ingresos dignos.

Consecuente con la constitución y coherente a los compromisos internacionales en la materia, se menciona como prioridad de atención en relación a la salud:

23.d) Dar prioridad a la lucha contra la desnutrición, al saneamiento ambiental, la salud preventiva, las soluciones de atención primaria, especialmente la materno infantil.

De forma complementaria a otras normativas específicas en el tema alimentario que no abarcan aspectos agrarios, en los Acuerdos de Paz se aborda lo relativo al “*perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales*”²³ a través del apartado relativo a la Situación Agraria y Desarrollo Rural. Ubicándose dentro del concepto de adecuación en relación a la disponibilidad de los alimentos que se describe en la Observación General 12 del PIDESC. En el párrafo 27 de este acuerdo se señala que “*la transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad*”.

Todos estos aspectos aunque han sido separados en Guatemala como parte de una visión sectorial, aislada; se articulan como condiciones dentro del “*término*” de alimentación adecuada y en la práctica de la misma forma deben sumarse para la realización de este derecho.

Marco Normativo en Seguridad Alimentaria y Nutricional

En el año 1974 se inició a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) el establecimiento de los lineamientos de una Política Nacional de Nutrición. Es hasta tres décadas después que se crea la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) y se aprueba el Decreto 32-2005 que establece la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN); consideradas herramientas fundamentales para la erradicación de la pobreza extrema y el hambre en Guatemala.

Establecido en la PNSAN y en el artículo primero de la Ley de SINASAN, se reconoce la Seguridad Alimentaria y Nutricional como “*un derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuno 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 (Artículo 1)*”²⁴.

El propósito de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) es proporcionar un marco estratégico coordinado y articulado, eficiente y permanente, entre el sector público, sociedad civil y organismos de cooperación internacional; que permita alcanzar la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).²⁵ Se incluyen como principios rectores la solidaridad, transparencia, soberanía alimentaria, tutelaridad, equidad, integralidad, sostenibilidad, precaución, descentralización y participación ciudadana. Además contempla la transversalidad de los ejes de ambiente, salud, agua para consumo humano y para producción de alimentos, priorización a la población vulnerable y vulnerabilidad ante desastres.

²³ Naciones Unidas, Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Guatemala. 2008. Pág. 12.

²⁴ Gobierno de la República de Guatemala. Decreto 32-2005. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala. 2005.

²⁵ Gobierno de la República de Guatemala. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala. 2005. Pág. 11-26.

La PNSAN se fundamentó en los artículos 2, 94 y 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, en el Acuerdo Gubernativo No. 278-98 referente a la mejora de las condiciones alimentarias de la población, en el Artículo 43 del Código de Salud y en varios compromisos internacionales entre los que destacan las Metas del Milenio.

Es dentro de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en donde se aborda la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) desde la figura del derecho a la alimentación, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación General No. 12 de éste pacto. Es en esta normativa en donde se establece que: *“es un derecho de todos los guatemaltecos acceder a una alimentación que satisfaga sus necesidades nutricionales y sociales, condición fundamental para el logro del desarrollo integral de la persona y de la sociedad en su conjunto, por lo que se hace necesario mejorar las condiciones que permitan superar la inseguridad alimentaria y nutricional en que se encuentra la población guatemalteca...”*²⁶

De forma integral todo lo descrito guarda relación con el llamado específico que en relación al derecho a la alimentación adecuada que se hace en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación General, y que de ninguna forma el compromiso internacional de Guatemala a este respecto, compite o se desvincula de la normativa nacional. En su visita el Relator Especial para el derecho a la alimentación adecuada, Jean Ziegler dentro de sus recomendaciones señaló la necesidad de revisar la PNSAN para garantizar que refleja las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación, teniendo 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.²⁷

A pesar que en el aspecto formal se toma en cuenta la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la estructura de planes de carácter estratégico en relación a la Seguridad Alimentaria y el Derecho a la Alimentación Adecuada, la implementación de esas propuestas y

de la misma Política ha sido lenta. Mientras tanto, la revisión de la PNSAN para garantizar la cobertura de los tres niveles de obligaciones no ha sido una prioridad para los representantes del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN). Aún así, la justificación y propósito de la Política vinculan el nivel de obligatoriedad del Estado Guatemalteco, no solo con los aspectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sino con la dimensión integral del derecho de los ciudadanos a estar protegidos contra el hambre.

Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN)

El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, está conformado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, con apoyo financiero de la cooperación internacional; está integrado por cuatro órganos:

A. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), que integra a las entidades de gobierno y Sociedad Civil, funge como ente rector de la ley y política de SAN. Es presidido por el Vicepresidente de la República.

B. La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SE-SAN) que es la entidad encargada de operativizar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

C. Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), que establece la inclusión de representantes de los sectores: Pueblos Indígenas, Campesino, Empresarial, Iglesia Católica, Iglesia Evangélica, Universidades y Organismos de Investigación Social, Sindical, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones de Mujeres, y Colegios de Profesionales.

D. Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA), en donde se integran las instituciones de gobierno que no pertenecen al CONASAN y los organismos de Cooperación Internacional.

²⁶ Gobierno de la República de Guatemala. Decreto 32-2005. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala. 2005. Pág. 1-12.

²⁷ Op. Cit. Ziegler, Jean. Misión a Guatemala.

Dentro de la ley del SINASAN se establecen los niveles de acción que conciernen a cada entidad y las funciones correspondientes en la ejecución de acciones específicas que respondan al objetivo fundamental del SINASAN de: establecimiento de un marco estratégico de organización, coordinación, priorización, jerarquización, armonización, diseño, ejecución de acciones a través de planes para cada una de las áreas que integran el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de los órganos que lo integran posee atribuciones dictadas por el nivel de acción que le corresponde, pero también le asigna acciones específicas para cada uno de estos.

El CONASAN por su papel rector, por la dimensión y carácter de las entidades que en él están representadas, es a quien le corresponden entre otras obligaciones, las de impulso, promoción y cumplimiento de la normativa alimentario-nutricional nacional, principalmente de la PNSAN (Artículo 15).

CUADRO 1 NIVELES DE ACCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

NIVEL	Disponibilidad de Alimentos	Acceso a los Alimentos	Consumo de Alimentos	Utilización Biológica de los Alimentos	Información, Monitoreo y Evaluación de SAN	Descentralización							
Ejecución*	MAGA	MAGA MINECO MINTRAB MICIVI	MSPAS MINEDUC MINECO	MSPAS	Entidades representadas o no en el CONASAN, SESAN – CI	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural							
Coordinación y Planificación Técnica	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional SESAN												
Dirección y Decisión Política	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONASAN												
	Vicepresidente de la República	Secretario SESAN	MAGA ²⁸	MINECO	MINTRAB	MICIVI	MINEDUC	MSPAS	MARN	MINFIN	SCEP	SOCEP	SECTOR EMPRESARIAL

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

Fuente: Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH, basado en Decreto 32-2005 Ley del SINASAN.

A la SESAN se le designa como ente coordinador del SINASAN y responsable de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN y actualización, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de SAN resultante; así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país (Artículos 20 y 22). También se le confiere el establecimiento de los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, la sociedad guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, en los diferentes niveles del país (nacional, departamen-

tal, municipal y comunitario) (Artículo 22).

Además, la SESAN será responsable de diversas acciones específicas y entre otras responsabilidades, que conduzcan al logro de los objetivos del CONASAN; difundir, incluir e implementar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y velar por su cumplimiento en los distintos sectores de gobierno.

²⁸ MAGA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MINECO: Ministerio de Economía, MINTRAB: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, MICIVI: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, MSPAS: Ministerio de Salud y Asistencia Social, MINEDUC: Ministerio de Educación, MARN: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, SCEP: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SOCEP: Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.

Implementación del Marco Jurídico

El Relator Especial para el Derecho a la alimentación, Jean Ziegler, calificó positivamente las acciones identificadas como logros importantes y progresos en materia alimentaria con la reciente aprobación de la Ley del SINASAN y la PNSAN. Describió como “impresionante”²⁹, la hasta ese momento aparente, orientación y promoción de la “erradicación del hambre” como una de las prioridades para el gobierno del entonces presidente Oscar Berger, en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio.

A un año de la existencia de la Ley del SINASAN, la falta de voluntad política para el cumplimiento de las obligaciones e implementación del marco jurídico y normativo se hizo evidente al omitir una de las acciones fundamentales y necesarias para el funcionamiento del sistema: la realización de las reuniones ordinarias del CONASAN. Durante el 2006 solamente se llevaron a cabo dos de las cuatro reuniones ordinarias que por ley corresponderían (Artículo 16) en un período de 12 meses, al estar obligado el CONASAN a hacerlo en forma trimestral, situación que se repitió en el siguiente año.³⁰

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

Este plan se elaboró en respuesta al mandato del Decreto 32-2005 (Artículos 20 y 22) para orientar la puesta en práctica de la Política Nacional de SAN, e implementarse durante un plazo medio de diez años (2007-2016). En dicho documento se identifican los programas principales mediante los cuales se desarrollaría su ejecución, como el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PROSAN) y Programa Creciendo Bien, e insertando al Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC) a modo de columna vertebral del desarrollo programático del PESAN.³¹ Esto se llevaría a cabo a través de la integración y coordinación de las acciones de los ministerios de salud, educación y agricultura, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), Secretaría de Bienestar

Social (SBS), Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP); y organizaciones no gubernamentales.

A partir de la toma de posesión del presidente Álvaro Colón, y el nombramiento del Dr. Juan Aguilar como Secretario de la SESAN, se han presentado avances en la aplicación del marco jurídico alimentario, y superación de obstáculos como la realización de las reuniones ordinarias que corresponden para la coordinación de las entidades integrantes del CONASAN.

Inicialmente se mantiene la estructura del PRDC y se convierte en estrategia. En el contexto de la “crisis alimentaria” y basado en el Artículo 17 del decreto 32-2005 (Planes Coyunturales) se propuso y aprobó el Plan Coyuntural y Plan de Contingencia alimentaria. Pero se relegó la ejecución del PESAN 2007-2016, sin existir hasta el momento propuestas equivalentes que respondan al mandato específico a este respecto.

Extracto de Entrevista con el Dr. Juan Aguilar, Secretario de la SESAN el 2 de diciembre del 2008.

- En relación al Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

“Nosotros hicimos un análisis de ese documento. Tratamos de simplificar, de la primera barrida logramos reducir a 75 entradas, todavía nos pareció que era demasiado... y vino la crisis. Al venir la crisis nosotros nos preguntamos ¿qué es lo que realmente podemos hacer y qué es lo que realmente nos va ayudar a transitar en la crisis. Ni siquiera tenemos la ilusión de solucionarla porque los factores externos no son controlables. Para el Estado de Guatemala el sistema del costo de los combustibles se controló allá, aquí qué se hizo? Prácticamente no se hizo nada. En esas circunstancias lo que hicimos fue tomar el esquema de los pilares de la SAN y ver qué es lo que hace falta”.

- ¿Como ente coordinador del SINASAN y responsable de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN para el 2009, ¿existe

²⁹ Op. Cit. Ziegler, Jean. Misión a Guatemala.

³⁰ Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONASAN. Copia de Actas Administrativas 1-4. Facilitadas por la Mesa Nacional Alimentaria.

³¹ Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONASAN. Borrador del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2007-2016, Septiembre del 2007. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional SESAN.

una propuesta estratégica actual que acompañe la “Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica”?

“No, de hecho el Plan Coyuntural ha sido nuestra bitácora, pues, ha sido el “Plan Estratégico”. Es lo que concebimos y lo que hemos estado ejecutando”.

- ¿Cuál es el rol que ejerce actualmente el CONASAN a partir de la existencia de nuevas figuras que podrían implicar duplicidad de funciones con dicho consejo? (Comisión Nacional Programa de Emergencia * Acuerdo 129-2008, Comisión Nacional Gabinete Específico Socioambiental, Acuerdo 128-2008 Consejo de Cohesión Social Acuerdo 78-2008).

De esta comisión de emergencia no la conozco no sé de qué se trata. El gabinete Socio Ambiental cae dentro de las funciones de la vicepresidencia. Allí participamos nosotros con la idea de que Cohesión Social va sirviendo como punta de lanza haciendo las acciones más inmediatas, en tanto que el Gabinete Socioambiental tiene la visión de mediano y largo plazo, de planificación, de trabajo con los consejos de desarrollo, la idea es ir abriendo brecha haciendo las sesiones institucionales que se requieren.

-¿Cómo entran a participar en las decisiones relacionadas con SAN y estrategias y acciones dirigidas al tema que tendrían que pasar por la coordinación y aprobación del CONASAN, esto ha sido así?

Sí, porque somos los mismos, dentro del CONASAN y dentro del Gabinete Socio Ambiental... Estamos en ámbitos diferentes pero hablando de la misma temática y las decisiones se pasan de un ámbito a otro en la medida en que haya que tomar decisiones y si no hay que tomar una decisión de seguridad alimentaria no se pasa al CONASAN. Si hay alguna cuestión que se tiene que tomar una decisión se pasa al CONASAN.....

-¿Sería lo adecuado que las discusiones y decisiones del Gabinete se integraran al ámbito del CONASAN?

Siempre y cuando sean decisiones de seguridad alimentaria..... No hay conflicto ni espacios que no se estén cubriendo...En relación a Cohesión Social estamos participando muy activamente y estamos viendo el avance que se ha tenido por la acción de el Consejo.

Durante el primer año del gobierno de Colom, se han identificado amenazas a los avances en la implementación de la Ley del SINASAN y de la PNSAN.

A pesar que se planteó como parte del plan de gobierno la ejecución de acciones y estrategias para la puesta en marcha del Marco Jurídico Nacional que responden a convenios y tratados internacionales, se han aprobado iniciativas de carácter temporal orientadas a la problemática alimentario nutricional, y sin regirse al sistema alimentario nutricional existente.

Como parte de políticas de gobierno se confieren responsabilidades al Secretario de Seguridad Alimentaria y a algunas de las entidades que integran el SINASAN, sin ser tratadas dentro del espacio correspondiente y por lo tanto sin ser coordinadas por el CONASAN. Implicando un riesgo de duplicidad de funciones y responsabilidades institucionales a las instituciones que integran el SINASAN.

Dentro de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social se establece la coordinación de los programas de inversión social, y se le atribuyen funciones de fortalecimiento, coordinación, facilitación, incentivo, consolidación y apoyo de los entes e instituciones que lo integran, además de la vigilancia la compatibilidad de las políticas y estrategias del estado en compatibilidad con los programas de inversión social.³²

La Comisión Nacional Gabinete Específico Socio Ambiental³³, asigna como una de sus funciones “Coordinar la elaboración y proponer los planes operativos anuales de los sectores de ambiente y recursos naturales, educación, salud, vivienda, trabajo y previsión social, cultura y deportes, seguridad alimentaria y nutricional, y de otras entidades que integran el gabinete en coherencia con el Plan de Gobierno”. En materia concreta, le corresponde al CONASAN el conocimiento y aprobación (Artículo 19. Integración de Planes Operativos) de “los planes operativos anuales, instrumentos de políticas y líneas de acción sectorial en coherencia con los objetivos del SINASAN” formulados por las instituciones gubernamentales miembros del CONASAN. En este caso, diez de las instituciones que pertenecen al Gabinete temporal, son miembros del Consejo y por lo tanto están legalmente obligados a regirse por el procedimiento del Reglamento de la Ley del SINASAN.³⁴

³² Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo No. 79-2008. Publicado en Diario de Centro América 23 de Enero del 2008.

³³ Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo No. 128-2008. Publicado en Diario de Centro América 21 de Mayo del 2008.

³⁴ Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo No. 75-2006.

CUADRO 2
ACUERDOS GUBERNATIVOS APROBADOS DURANTE EL AÑO 2008

	Ley del SINASAN Decreto 32-2005	Consejo de Cohesión Social Acuerdo 78-2008	Comisión Nacional Gabinete Especifico Socioambiental Acuerdo 128-2008	Comisión Nacional Programa de Emergencia * Acuerdo 129-2008
FECHA DE APROBACIÓN	25 Abril	21 Enero	6 Mayo	6 Mayo
CARÁCTER	PERMANENTE	TEMPORAL	NO ESPECIFICADO	TEMPORAL
ENTIDADES				
Vicepresidente de la República				
Secretario SESAN				
Ministro MAGA				
Ministro MINECO				
Ministro MSPAS				
Ministro MINEDUC				
Ministro MICIVI				
Ministro MARN				
Ministro MINTRAB				
Ministro MINFIN				
Ministro Cultura y Deportes				
Ministro Energía y Minas				
Secretario SCEP				
Secretario SEGEPLAN				
Secretaria SOSEP				
Secretaria SEPREM				
Sector Empresarial				
Secretaria SBS				
Sociedad Civil				
Director CONJUVE				
Coordinador CODISRA				
Movimiento Cooperativo Nacional				

Fuente: Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH, basado en publicaciones de Acuerdos Gubernativos del Diario De Centro América y Ley del SINASAN.

La creación de la “Comisión Nacional del Programa de Emergencia para la Generación de Empleo, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Sostenibilidad de los Recursos Naturales y Gobernabilidad” como su mismo nombre lo indica, responde a objetivos de generación de empleo y promoción de la SAN, entre otros de naturaleza ambiental. Pero dentro de los dos grupos que lo integran, de coordinación y de operación, no se incluye al Ministerio de Trabajo y Previsión Social ni a la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En ninguna de las tres figuras se contempla la preeminencia del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en lo relacionado, y se omiten las estructuras, atribuciones y procesos que en la ley se contemplan. Aunque se reconocen los esfuerzos en las instancias y específicamente de la SESAN, en su calidad de ente coordinador y planificador del SINASAN, se identifica la falta de compromiso y cumplimiento del

Estado guatemalteco con las obligaciones básicas que tiene en relación al derecho a la alimentación corresponde, de respetar, proteger y realizar: Y principalmente implica un riesgo de regresión en cuanto a los progresos que Guatemala ha tenido con el establecimiento de los instrumentos legales actuales.

El impulso y existencia paralela de instancias como las comisiones temporales propuestas por el organismo ejecutivo, así como la intención de incluir a la SESAN dentro de la propuesta de creación del Ministerio de la Familia, constituyen un riesgo latente para el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación en Guatemala. Ambos casos demuestran el desconocimiento, la falta de interés y de voluntad política para la puesta en marcha, uno de los principales obstáculos en el seguimiento a la recomendación específica hecha a este respecto por Jean Ziegler en el 2005.

MINISTERIO DE LA FAMILIA

El 23 de abril, el Presidente de la República, Alvaro Colom, presentó la Iniciativa de Ley 3806, respecto a la formación del Ministerio de la Familia (entre otros aspectos). En tal propuesta se planteaba incluir como parte de dicho Ministerio a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN); la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), y Secretaría de Bienestar Social (SBS). Con su creación se esperaba que, como parte de dicho ministerio la SESAN “*coordinará acciones y políticas y ejecutará programas específicos*”.³⁵ Esta fue conocida por la Comisión de Gobernación del Congreso de la República para su respectivo estudio y dictamen que al mes de enero del 2009 aún no fue emitido.

Las funciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional que tendría a cargo este Ministerio serían:

- Desarrollar mecanismos de coordinación, cooperación y trabajo con el propósito de detectar problemas en materia de bienestar social, seguridad alimentaria, y desarrollo social y familiar, que ameriten la atención del Estado.
- Desarrollar planes estratégicos y operativos para enfrentar problemas graves de malnutrición y hambre en poblaciones de los diferentes niveles del país.
- Proponer, implementar, ejecutar y coordinar las políticas públicas de desarrollo social, seguridad alimentaria, bienestar social, y protección familiar conjuntamente con otras instituciones del Estado, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley del SINASAN Decreto 32-205) claramente le confiere secretario de la SESAN atribuciones específicas en su calidad de secretario del CONASAN, y a la SESAN a través del SINASAN, funciones de coordinación y articulación de programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con ésta materia. Pero al no existir dicha Secretaría, en los términos que dicta la misma Ley del SINASAN, implicarían un vacío en su a-

plicación; así como para el cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y pactos internacionales ratificados por Guatemala en materia del Derecho a la alimentación, reconocido en el Decreto Ley 32-2005.

La consideración de esta entidad, dentro de una propuesta de tal magnitud, y la descripción de funciones que le serían competentes, demuestran total desconocimiento del marco jurídico existente y omisión de la superioridad jerárquica que posee el instrumento legal. Para poder llevar a cabo la inclusión de esta secretaria en el nuevo ministerio, sería necesario derogar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional Decreto 32-2005, en función de las nuevas atribuciones que le corresponderían y en la inaplicabilidad de las obligaciones que en este instrumento y su respectivo reglamento se consignan.

³⁵ Congreso de la República. Dirección Legislativa/Control de Iniciativas. Iniciativa que dispone aprobar reformas al decreto número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo. Número de registro 3806.

III. El Trabajo como derecho relativo a la alimentación

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.



Salario Mínimo vrs. Canasta Básica

La situación del derecho al trabajo digno puede ser observada y evaluada desde distintas dimensiones. Como derecho relativo a la alimentación adecuada requiere que las personas tengan al alcance recursos para producir los alimentos y/o medios para adquirirlos. Es en la coyuntura de la “crisis alimentaria” que recibe atención de la opinión pública como una problemática interrelacionada e interdependiente con la situación alimentaria y nutricional de la población guatemalteca.

Con el seguimiento al incremento del precio de los alimentos, se retomó la trascendencia de las demandas de aumento al salario mínimo y la necesidad de que este sea capaz de sufragar al menos el costo de la Canasta Básica Alimentaria.

La cesta básica de alimentos, mejor conocida en Guatemala como la Canasta Básica Alimentaria (CBA) ha sido conceptualizada como un mínimo alimentario para una familia u hogar de referencia, considerando como “mínimo”, al conjunto de alimentos básicos, que en cantidades apropiadas y suficientes satisfagan por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de las personas.³⁶

Como herramienta económica ha sido utilizada en la región centroamericana a modo de referencia para el establecimiento de la línea de pobreza y fijación de los montos del salario mínimo. Éste, debería asegurar al menos condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias según lo especificado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

En Guatemala el 75% del ingreso de los hogares son laborales, donde más del 40% proviene del trabajo asalariado. En el 2006 el 31.6% del Producto Interno Bruto (PIB) fue generado por este sector.³⁷

Desde la visita del Relator Especial para el Derecho a la alimentación (Jean Ziegler) en el 2005, hasta el 2008, el salario mínimo tuvo tres aumentos, pero ninguno de éstos se incrementó según

los niveles de inflación. En los períodos del año 1996 - 1997 y 2004-2005, se observa que a pesar de haberse producido una elevación considerable de la inflación respecto al año anterior, los salarios permanecieron estáticos. Permanentemente en los últimos 13 años el monto asignado ha sido insuficiente y no ha equiparado el costo de la CBA, como lo dice la recomendación específica.

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2008) el ingreso promedio anual per cápita entre el año 2000 y 2006 se ha incrementado de 8 mil a cerca de 12 mil quetzales. Este aumento se produjo en las áreas urbanas y la población no indígena que alcanzaron cifras superiores a los Q16 mil, mientras que la población rural y no indígena mantuvo el ingreso de poco más de los Q4 mil a Q6 mil en el mismo periodo.³⁸

³⁶ Menchú, M; Osegueda, O; Zuñiga M. 1992. La Canasta Básica de Alimentos en Centroamérica: revisión de la metodología. Guatemala, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). Pág. 9-10. 43 p.

³⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008. Volumen I. Guatemala. Pág. 310. 562 p.

³⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008. Volumen I. Guatemala. Pág. 314. 562 p.

CUADRO 3
INFLACIÓN, SALARIOS MÍNIMOS Y COSTO DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA, 1995-2008

Año	IPCA	Salario Mínimo	Salario Mínimo	Costo promedio	Costo promedio
	(inflación)	Agrícola.	No Agrícola	CBA	CBV
1995	9.32	Q435.00	Q480.00	Q940.74	Q1,716.68
1996	9.76	Q478.50	Q528.00	Q1,065.15	Q1,943.71
1997	10.8	Q478.50	Q528.00	Q1,137.37	Q2,075.49
1998	7.29	Q535.80	Q591.30	Q1,159.16	Q2,115.25
1999	6.29	Q589.50	Q650.40	Q1,154.45	Q2,106.67
2000	5.27	Q648.60	Q715.50	Q1,182.20	Q2,157.30
2001	6.04	Q752.40	Q830.10	Q1,186.08	Q2,189.74
2002	8.82	Q825.00	Q900.00	Q1,205.41	Q2,325.54
2003	6.24	Q957.00	Q1,026.00	Q1,241.66	Q2,266.45
2004	6.21	Q1,158.00	Q1,190.10	Q1,286.68	Q2,360.88
2005	9.04	Q1,158.00	Q1,190.10	Q1,364.57	Q2,495.50
2006	8.09	Q1,273.80	Q1,309.20	Q1,425.97	Q2,599.26
2007	6.22	Q1,337.40	Q1,374.60	Q1,577.88	Q2,889.08
2008	8.39	Q1,410.00	Q1,455.00	Q1,859.59	Q3,394.55

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística INE.

CUADRO 4
INCREMENTO DEL COSTO DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA COMPARATIVO CICLO 2007-2008
QUETZALES

Mes de referencia	Canasta Básica Alimentaria ³⁹		Canasta Básica Vital ⁴⁰	
	2007	2008	2007	2008
Enero	1,620.22	1,684.97	2,956.60	3,074.76
Febrero	1,563.68	1,677.24	2,853.44	3,060.65
Marzo	1,534.67	1,745.25	2,800.49	3,198.39
Abril	1,529.76	1,776.01	2,791.53	3,240.90
Mayo	1,515.19	1,817.03	2,764.95	3,315.75
Junio	1,527.49	1,872.84	2,787.39	3,417.59
Julio	1,574.05	1,939.05	2,872.35	3,538.42
Agosto	1,615.40	1,954.66	2,947.81	3,566.89
Septiembre	1,654.73	1,939.21	3,019.58	3,538.70
Octubre	1,633.75	1,958.08	2,981.30	3,573.13
Noviembre	1,683.33	1,974.71	3,071.78	3,603.48
Diciembre	1,664.81	1,976.05	3,037.98	3,605.94
Promedio anual	1,593.09	1,859.59	2,907.10	3,394.55
Incremento respecto al año anterior	100.76	266.50	173.76	487.45

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística INE.

³⁹ Canasta Básica Alimentaria: Crema, queso, leche líquida y en polvo, hueso, huevos, pollo, tortilla, pan dulce, pan francés, arroz, frijol, pastas, margarina, aceite, azúcar, banano, plátano, papas, güisquil, tomate, ejote, cebolla, bebidas gaseosas, sal, café.

⁴⁰ Canasta Básica Vital: Alimentación, salud, vivienda, vestuario, educación, recreación y transporte.

Durante el 2008 la convergencia de los factores especulativos internacionales y la desprotección del estado hacia los recursos alimentarios básicos para el pueblo guatemalteco, impactaron inicialmente en el valor de los combustibles en toda la república. Situación que casi de forma simultánea influyó en los precios de los alimentos y consecuentemente en la Canasta Básica Alimentaria. Esta, desde el mes de enero del 2008 no ha presentado tendencias a la estabilización o disminución de su costo, comportamiento que se reproduce en la Canasta Básica Vital.

El valor de la brecha entre la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Vital es de Q1,534.96. Esta cifra equivale a 1.05 del salario mínimo no agrícola y 1.09 del salario agrícola, que desde del año 2006 no se incrementaba en más del 5%. En el último año los sueldos se encontraban en Q1,410.00 y Q1,455.00 (Agrícola y No Agrícola, respectivamente), por lo menos Q400 por debajo del costo del mínimo necesario para sobrevivir; impidiendo a las personas acceder a una alimentación adecuada.

Este sostenido incremento en los precios de los alimentos, ha provocado que cada vez mayor porcentaje del ingreso familiar sea empleado en alimentación. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) actualmente se ocupa el 65.96% del presupuesto para alimentación, seguido por los gastos de mobiliario y equipo, vivienda y transporte; que desplazan otras necesidades básicas como la recreación, bienes y servicios, salud, vestuario y calzado, y como última prioridad se ubica la inversión en educación.⁴¹

En la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2006) se aplicó la metodología basada en el consumo mínimo de alimentos, y de bienes y servicios en un año, para el cálculo del porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema en Guatemala. Basado en este método, se cuantificó a un 15.2% de población sin capacidad de consumir los alimentos básicos y un 35.8% que cubrían el costo de la alimentación de subsistencia, más no las demás necesidades, sumando un total de 51% de personas clasificadas en situación de pobreza.⁴²

Tomando como promedio de los salarios establecidos Q1,432.50 y calculando en Q944.877 lo invertido en alimentación según los datos del INE, se estima que por lo menos 1.98 millones de personas (porcentaje nacional de extrema pobreza al 2006) no consumen actualmente más de 14 (52 %) de los 26 alimentos incluidos en

la Canasta Básica Alimentaria, o consumen la mitad de las raciones diarias por persona y por familia.

Entre el 2005 y el 2008, el promedio del poder de compra de los salarios no agrícola y agrícola sobre la CBA fue de 83% y 86%. Y sobre la CBV fue de 45% y 47 %, respectivamente, con tendencia decreciente.

Con un costo de los alimentos considerablemente superior y el poder adquisitivo del quetzal menor (0.55 diciembre 2008), se podrían presentar como únicas estrategias en los hogares la disminución de los tiempos de comida, al ser casi imposible la reducción en la variedad de alimentos que ya es precaria. Siendo solamente cuestión de tiempo la aparición de alarmas epidémicas de desnutrición aguda en grado severo, simultáneas en las regiones más vulnerables y en las que históricamente no se han concebido como tales. Con la dirección ascendente del costo de los alimentos no será necesario que transcurra un período muy largo para que se evidencien los efectos en las condiciones de vida de la población guatemalteca, a quienes bajo circunstancias menos desfavorables ya le era difícil alcanzar los niveles mínimos de sostenimiento.

En el contexto actual la amenaza a una región ya vulnerable a la inseguridad alimentaria implica más que el ajuste de los presupuestos de los hogares o cambios en los patrones alimentarios para enfrentar la crisis. Según proyecciones del Sistema Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centro América (SICA), considerando el efecto conjunto de un incremento de 15% en los precios de los alimentos, casi medio millón de guatemaltecos más se encontrarían en el nivel de indigencia o pobreza extrema, y 1.46 millones de personas más estarían viviendo sin poder acceder ni siquiera a la canasta básica alimentaria.⁴³

⁴¹ Instituto Nacional de Estadística - INE -. Índice de Precios al Consumidor: Resultados de Julio del 2008. Instituto Nacional de Estadística - INE -. Agosto, 2008. Guatemala. Pág.17.

⁴² Instituto Nacional de Estadística (INE). 2006. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala. Instituto Nacional de Estadística (INE), Sistema Estadístico Nacional (SEN), Banco Mundial, PNUD, CEPAL, Universidad Rafael Landívar, Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), NORAD, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). Pág. 9-19. 57 p.

⁴³ Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Información de Coyuntura Sobre el Alza del Precio de los Alimentos: Boletín No. 1 Junio 2008. SICA / Unión Europea / PRESANCA / INCAP. Guatemala. Pág. 9.

De incluirse un aumento del 5% a los salarios se valoró que el porcentaje de pobreza sería menor; pero aún así, en las condiciones actuales, la población pobre a nivel nacional superaría el 50%. Más de la mitad de las y los guatemaltecos vivirían sin condiciones dignas y más del 15 % de estos se encontrarían sin las posibilidades de alcanzar el derecho humano primario después de la vida, el derecho a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla.

Las discusiones respecto al criterio a utilizar para el cálculo del salario mínimo continuaron en el 2008 hacia la misma tendencia. El sector empresarial insiste en la implantación del salario por productividad, aduciendo que esto conducirá a la pérdida de fuentes de empleo por falta de liquidez de las empresas. El sector sindical mantiene la postura de la cobertura del costo de la alimentación y demás necesidades complementarias.

El salario por productividad que busca imponer el sector privado, se considera inviable por muchos aspectos. Entre ellos está el hecho que el salario ya es utilizado como incentivo para aumentar la productividad dado que no existen mecanismos de vigilancia y coerción para las empresas que no pagan el salario mínimo; también se toma en cuenta que existen determinantes que dependen de las decisiones del empleador además del propio esfuerzo y capital humano del trabajador. Además está el supuesto que no se aumentaría la informalidad y el desempleo con la generación del salario basado en las necesidades básicas puesto que en ausencia de capacidad del Estado de garantizar el cumplimiento y la justicia laboral, la aplicación de la legislación en materia de salarios es inexistente.⁴⁴

Aunque en algunas declaraciones el presidente Álvaro Colón consideró la productividad pero según las ganancias de la empresa, se publicó a inicios del 2009 el Acuerdo Gubernativo 398-2008, en donde se actualizaron los salarios mínimos equiparando el agrícola y el no agrícola en Q52.00 diarios, equivalente a Q1,581.67 mensual, sin sumar la bonificación de Q250.00 que no se considera parte del salario. Permaneciendo igual el salario para la actividad exportadora y maquilas en Q47.75 diarios y Q1,452.39 mensual. Esta medida significa el aumento en un promedio del 10% al monto anterior; pero implica aún una brecha de aproximadamente Q300.00 en relación a la CBA y de Q1800.00 con la CBV. Sumando el aumento al salario, la disminución de la inflación

de los meses de diciembre del 2008 y enero del 2009, se esperaría que se reduzca la tendencia proyectada en los niveles de pobreza por el SI-CA (Junio 2008).

Situación Laboral

Para poder garantizar que la capacidad adquisitiva de los hogares se incremente, se hace necesario el fortalecimiento y mayor nivel de fiscalización y sanción del Ministerio de Trabajo hacia las empresas que no cumplan con el pago del salario mínimo y también que cometan violaciones al derecho de los trabajadores.

El Derecho al trabajo digno no significa solamente tener un empleo, sino que este sea en condiciones de igualdad y satisfacción que le garanticen a las personas el salario equitativo sin distinciones de ninguna especie; que le permita para sí y su familia existir en condiciones dignas, gozar de seguridad e higiene en el trabajo, las mismas oportunidades de promoción, la recreación y descanso y libertad de sindicación.⁴⁵

Entre los años 2006 y 2007 se presentaron a la Procuraduría de los Derechos Humanos 689 denuncias relacionadas con el Derecho al trabajo digno.⁴⁶ De estas el 34 % se deben a transgresiones al derecho de asociación. En ambos periodos la persecución y violencia contra el trabajador y sus organizaciones fue la denuncia de mayor recurrencia.

⁴⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008. Volumen I. Guatemala. Pág. 291-294. 562 p.

⁴⁵ Naciones Unidas, Derechos Humanos. 2008. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Guatemala. Pág. 10. 20 p.

⁴⁶ Procuraduría de los Derechos Humanos. (Años 2006 y 2007). Informe Anual Circunstanciado: situación de los derechos humanos en Guatemala. Guatemala. (Pág. 636-638) 810 y (Pág. 508- 510) 712.

CUADRO 5
EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS
PERÍODO 2006 - 2007

Violación denunciada	Expedientes de investigación iniciados	
	2006	2007
Omisión de políticas de Estado en materia laboral	18	2
Persecución y violencia contra el trabajador y sus organizaciones	92	127
No evolución del salario	2	4
Remuneración desigual (rural, mujer, niñez)	1	1
Falta de negociación	12	9
Despido ilegal o injusto	29	61
Omisión de fiscalización del Estado	2	1
Omisión administrativa (comisiones paritarias)	32	30
Falta de cumplimiento de condiciones de trabajo	80	59
Falta de pago de prestaciones laborales	44	41
Restricciones a libertad sindical	12	7
Procedimiento administrativo injusto		5
Incumplimiento del pago de salario		10
Restricción al ejercicio profesional		5
Restricción al acceso a oportunidades laborales		3
Total	324	365

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Anual Circunstanciado 2006 y 2007.

El Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 2004 al 2007 tramitó casos registrados en Guatemala por faltas ejercidas hacia las libertades civiles y se vincularon estrechamente a la impunidad y la demora de la administración de justicia.⁴⁷

Entre los casos de mayor impacto suscitados en el 2007 se encuentran los asesinatos del dirigente sindical Pedro Zamora, Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Portuaria Quetzal (STEPQ); de Aníbal Ixcaquic Mendoza y Norma Sente de Ixcaquic, del Frente Nacional de Vendedores de Guatemala; Marco Tulio Ramírez Portela, Secretario de Cultura y Deportes del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (SITRABI); y la desaparición de Francisco del Rosario López, fundador y miembro del Comité Ejecutivo Provisional del Sindicato de Trabajadores Bananeros del Sur (SITRABAN-SUR).⁴⁸

La represión del Derecho al Trabajo es la represión contra el Derecho a la Vida

En Guatemala uno de los Derechos Humanos que tiene mayor dificultad para su cumplimiento es el Derecho al Trabajo, especialmente a raíz que sufre de la obstaculización del poder económico que históricamente ha logrado mantener presencia en el Estado. A pesar que el cumplimiento del Derecho al Trabajo cuenta con el respaldo jurídico e institucional del Estado, son evidentes los mecanismos para evadir el mismo, a pesar de la grave situación de empobrecimiento que padece el sector laboral.

⁴⁷ Oficina Internacional del Trabajo. 2008. La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. Pág. 11. 132 p.

⁴⁸ Confederación Sindical Internacional (CSI). 2007. Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales. Disponible en: <http://survey08.ituc-csi.org>.

El fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se constituye en una de las tareas pendientes del gobierno de Álvaro Colón, especialmente en el sentido de proteger a la población trabajadora de los abusos de los empleadores. Durante el año 2008 el Ministerio de Trabajo tuvo un presupuesto de Q351.6 millones, de los cuales Q250 millones correspondían al Programa del Adulto Mayor; mientras que el **Programa de Servicios de Recreación a los Trabajadores del Estado** contó con Q30.1 millones. Por el contrario el **Programa de Promoción y Vigilancia en la aplicación de las normas de Trabajo** solamente contó con Q14.8 millones, lo que garantiza que a pesar de contarse con un canal para cumplir la función de promover este derecho, finalmente no se cumplirá.

En consonancia con este abandono institucional al cumplimiento de un derecho humano, la población trabajadora sufre de otras agresiones que laceran sus posibilidades de encontrar mejores condiciones de vida. Los mecanismos de presión que se constituyen en el canal para la exigibilidad social de la población trabajadora son frecuentemente reprimidos violentamente por medio de mecanismos ocultos. Guatemala sufre de una ola de violencia sin precedente; la violencia se constituye en una de las principales amenazas que sufren los movimientos sociales en su lucha ciudadana por una vida digna.

Violencia que a pesar que aparenta ser común, en la medida que el Estado no realiza acciones para su prevención y abordaje, adquiere connotaciones de violencia estructural. Por acción (la represión de los procesos legítimos de demandas sociales) o por omisión (inefectividad del sistema de seguridad y justicia), el Estado es el principal responsable de los hechos de violencia que sufren los defensores de los derechos humanos.

El derecho al trabajo se viola cuando no se garantizan condiciones estables, seguras y dignas para la realización de las acciones de generación de bienes y servicios; además cuando se pretende pasar por alto que las personas necesitan descanso, recreación, capacitación, y se espera un rendimiento que supera las capacidades humanas. Un trabajo digno implica la posibilidad de alcanzar un ingreso suficiente para acceder a los satisfactores necesarios y suficientes para la vida; suficiente además para que tanto el trabajador como su núcleo familiar pueda desarrollarse sin pe-

nalidades y riesgos. La lucha por alcanzar el respeto a los derechos laborales ha sufrido históricamente de la represión de los sectores empresariales. Este derecho es uno de los que se violan con mayor impunidad en Guatemala y es precisamente el sector sindical uno de los más afectados por la represión y la violencia, tanto de parte de empleadores como de parte del Estado, sea por acción o por omisión.

A inicios de 2009 la Comisión de Aplicación de Normas la Organización Internacional del Trabajo (OIT), realizó su primera misión de alto nivel a Guatemala para conocer la situación actual del respeto y garantía de los derechos laborales y para investigar las denuncias sobre ataques al movimiento sindical, presentadas en el 2008. La Comisión sostuvo reuniones con diferentes sectores y entidades, entre ellas el vicepresidente Rafael Espada, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, los integrantes de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General y miembros del sector privado y sindical.

En la reunión que sostuvo la Comisión con el sector sindical se denunció la violación que existe a los convenios 87 y 98 de la OIT, que se refieren a la libertad sindical, protección del derecho de sindicación y negociación colectiva, esto debido a que existen retrasos en el Ministerio de Trabajo para acreditar y registrar la personería jurídica a los sindicatos que se inscriben por primera vez. Como resultado de estas reuniones la Comisión expresó su preocupación por la manifiesta violación de los derechos laborales y la impunidad de la violencia contra líderes del movimiento sindical, entre ellos asesinatos y amenazas de muerte, la poca eficiencia en el sistema judicial y el poco respeto de la libertad sindical.

Las acciones en contra de sindicalistas no solamente se han dado en organizaciones consolidadas, sino también en aquellas que están en proceso de conformación, presuntamente como acciones que coartan el derecho a la libertad de asociación y libertad de sindicalización. También se han registrado ataques y amenazas generalizadas por medios de panfletos que dicen “muerte a los comunistas sindicalistas”. Con base a esto, la Comisión ha establecido una serie de recomendaciones que deben de aplicarse en un plazo de seis meses, de lo contrario se pronunciarán en junio durante la Conferencia Internacional de

la OIT que se desarrollará este año en Ginebra, Suiza, que llevarían al Estado de Guatemala a una lista negra en la OIT.

Luchar contra la impunidad de la violencia contra líderes y el movimiento sindical, la eficiencia del sistema de justicia y la efectiva implementación de la libertad sindical, constituyen las principales recomendaciones de la Comisión, que Guatemala deberá de establecer acciones concretas en estos aspectos antes de la Conferencia Internacional de la OIT, lo que significa que el Ministerio de Trabajo deberá de implementar nuevas medidas para crear procesos más dinámicos y de justicia para el sector sindical. Además, que se deberán de crear respuestas concretas que requerirán del trabajo en conjunto con las instancias encargadas de la seguridad para evitar que nuevos hechos de violencia se produzcan contra este sector y puedan ser resueltos los casos que aún no han tenido el debido proceso de investigación y castigo de los agresores.

Tal es el caso de los trabajadores y trabajadoras de SITRAPETEN quienes fueron despedidos por la Distribuidora de Agua Embotellada El Petén, hoy ALISUR. En este caso se observa la utilización de miembros de empresas privadas de seguridad que utilizaron medios violentos para su represión, así como del goce del amparo de la seguridad pública en el proceso de despido y desalojo de los trabajadores. A pesar de que existen normas laborales que amparan a los trabajadores se refleja que el Estado no actúa para garantizar los derechos laborales de los trabajadores, sino que por el contrario se puso del lado de la empresa, una de las más grandes del país.

Asimismo, como resultado de la visita de la Comisión, el movimiento sindical se ha pronunciado sobre este ambiente de impunidad y de violación de los derechos laborales; estableciendo que el 50% de los derechos de los trabajadores son violados tanto en la iniciativa privada como en el sector público. Es en el campo donde se identifican las mayores violaciones a los derechos laborales, especialmente a raíz de la falta del pago del salario mínimo, sin que el Ministerio de Trabajo realice acciones de sanción a esta práctica que castiga a las familias más pobres del país.

Extracto del Informe para el examen de la política comercial de Guatemala por parte del Consejo General de la OMC, Confederación Sindical Internacional (CSI), normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente en Guatemala

(Ginebra, 2 - 4 de febrero de 2009)

Guatemala ha ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT y los dos convenios de la OIT relativos a los derechos sindicales, la protección de los derechos definidos en los mismos resulta totalmente insuficiente. Los trabajadores y trabajadoras siguen sufriendo la violenta represión de su derecho a formar y afiliarse a sindicatos, incluyendo el asesinato de activistas sindicales en un contexto de absoluta impunidad. Existen severas restricciones tanto sobre el derecho de negociación colectiva como sobre el de huelga. La ley y las autoridades no aportan suficiente protección frente a la discriminación anti-sindical, especialmente para los trabajadores/as en las plantaciones bananeras y en las Zonas Francas Industriales (ZFI). Se recurre a todo tipo de prácticas de dudosa legalidad para librarse de los sindicatos, tanto en el sector público como en el privado, sin que se aplique sanción alguna.

En 2008 la Comisión de Expertos de la OIT en Aplica-

ción de Convenios y Recomendaciones (CEACR) observó con preocupación que no se han registrado progresos importantes respecto a la situación con relación a los derechos sindicales en Guatemala, a pesar de sus múltiples recomendaciones y las misiones de asistencia técnica enviadas al país. De hecho, cinco sindicalistas fueron asesinados en 2007 y al menos otros doce en 2008.

No existe una libertad real para afiliarse a un sindicato debido a la prevalencia de la violencia contra los activistas sindicales. Un sistema legal ineficaz y sanciones inadecuadas para este tipo de violaciones han impedido que se aplique realmente el derecho a establecer sindicatos y a participar en actividades sindicales.

• *Los sindicalistas son discriminados, amenazados o incluso asesinados:* en enero de 2008, los domicilios de varios dirigentes de la Confederación de Unidad

Sindical de Guatemala (CUSG) fueron tiroteados con armas de grueso calibre.

En mayo de 2008 fue asesinado un dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Salud de Guatemala (SNTSG). Le dispararon con armas de fuego, cuando se dirigía en moto a su trabajo. No era la primera vez que un dirigente del SNTSG estaba en la línea de mira. En 2007, otro líder de la misma filial del SNTSG murió en circunstancias similares. Todavía no se ha abierto ninguna investigación para esclarecer estas muertes.

En junio de 2008, hombres armados atacaron a un miembro del Comité Consultivo del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Distribuidora del Petén S. A. (SITRAPETEN), afiliado a la CGTG y a FESTRAS-UITA. La víctima resultó gravemente herida y tuvo que ser conducida al hospital. El sector bananero es uno de los más violentos del país. En 2007, efectivos del ejército guatemalteco allanaron ilegalmente la sede del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (SITRABI). Un dirigente de dicha organización fue asesinado con armas de grueso calibre. El Secretario General sería posteriormente perseguido y hostigando mediante vigilancia y disparos. En marzo de 2008 otro miembro del Sindicato de Trabajadores Bananeros del Sur (SITRABANSUR), afiliado a UN-SITRAGUA, fue asesinado. Anteriormente, en febrero de 2008, la hija del Secretario General de SITRABANSUR había sido violada por un grupo de hombres armados.

• *Prácticas habituales contra los sindicalistas:* despidos, hostigamiento y relaciones de empleo encubiertas: es común el despido de los trabajadores que intentan establecer sindicatos, mantener negociaciones colectivas o llevar a cabo acciones de índole sindical. La circulación de listas negras de líderes y cuadros sindicales, así como el cierre temporal de plantas y fábricas también son una práctica habitual. Las empresas recurren a todos los medios a su alcance para evitar la creación de sindicatos, ya sea mediante despidos antes de que se forme la organización o por medio de órdenes judiciales.

Encubrir la existencia de una relación de empleo es una forma habitual de evitar la presencia sindical, tanto en el sector privado como en el público. Al firmar contratos comerciales en lugar de contratos laborales, los trabajadores no pueden ejercer su derecho a afiliarse a un sindicato. Además, utilizando la subcontratación, especialmente en el sector bananero, se establece la incertidumbre respecto a la identidad del empleador, lo que limita considerablemente la posibilidad de sindicalización.

• *Sistema de inspección laboral deficiente:* las inspecciones laborales se realizan bajo circunstancias muy dudosas. Lejos de garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores/as, los inspectores generalmente intentan persuadir a los trabajadores para que renuncien a sus derechos. En algunos casos, cuando los trabajadores solicitan que se realice una inspección en el lugar de trabajo, los inspectores advierten por teléfono a los empleadores de su visita. En términos generales, la inspección laboral no desemboca en sanciones.

• *Sistema judicial débil e impunidad:* el sistema judicial del país sigue estando al borde del colapso. Se han producido numerosos ataques a jueces, algunos de los cuales han sido forzados al exilio mientras que otros simplemente han sido asesinados. Las leyes laborales son sistemáticamente ignoradas en un clima de injusticia e impunidad y de falta de imparcialidad por parte de las autoridades judiciales. La misión de la OIT en 2007 subrayó la lentitud excesiva de los procedimientos en los casos de discriminación anti-sindical, el abuso en la utilización del recurso de amparo y la falta de eficacia del sistema de sanciones por incumplimiento de la legislación laboral y sindical.

• *Hostilidad patronal:* la intimidación de los empleadores contra los sindicalistas es común en Guatemala, y normalmente no es sancionada. En consecuencia, el número de trabajadores afiliados a sindicatos es muy bajo -sólo un 3% de la fuerza laboral, aproximadamente. Esta situación inevitablemente tiene un gran impacto en la negociación colectiva, pues se requiere que el 25% de los trabajadores de una empresa estén sindicalizados para que pueda darse dicha negociación. Incluso cuando los empleadores reconocen el sindicato y acuerdan realizar la negociación, hay una tendencia a irrespetar los contratos colectivos.

• *Zonas Francas Industriales (ZFI):* en las ZFI o "maquiladoras", la aplicación de la legislación laboral es particularmente débil. Los sindicatos están presentes en únicamente tres de las 200 maquilas que operan en el país y sólo hay dos convenios colectivos en vigor, cuya cobertura todavía no está muy clara. Los sindicatos tienen que competir con las asociaciones de "solidarismo" creadas por los empleadores como una alternativa más maleable que las organizaciones sindicales. Por otro lado, sindicatos en estas maquiladoras tienen muchas dificultades para subsistir debido a la persecución antisindical y a la actitud pasiva del Ministerio del Trabajo frente a estas violaciones.

IV. Acceso a recursos productivos

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.

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.

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.

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.

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.

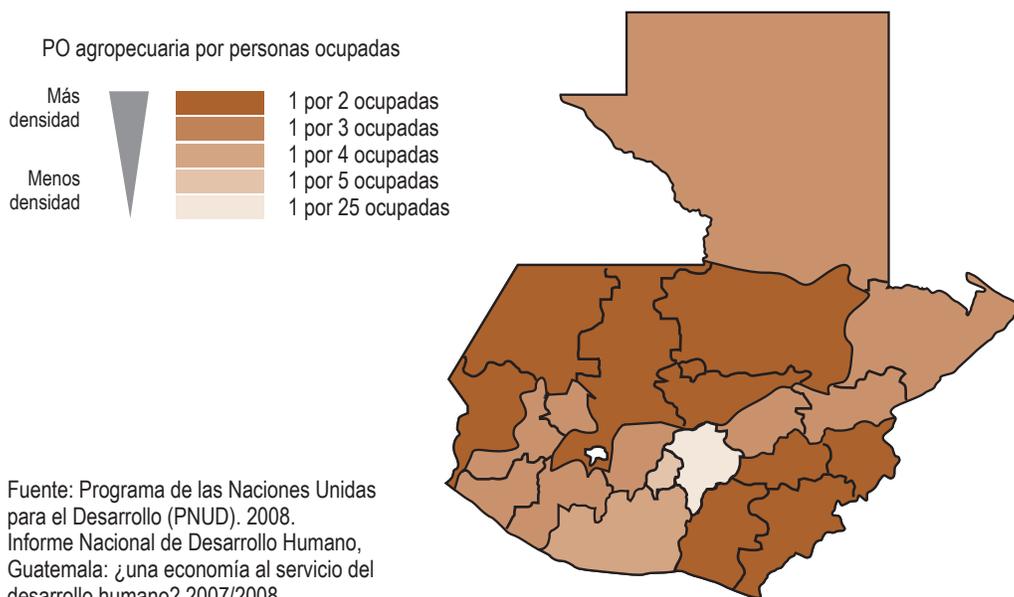
Debería preverse la participación de los pueblos indígenas en el marco institucional y normativo para la lucha contra el hambre, igual que ocurre ya en la Comisión de Seguridad Alimentaria.

Tierra y Agua

“En el área rural, el derecho al uso y tenencia de la tierra no sólo le da a la persona y su núcleo familiar el acceso al sustento, sino también es un espacio para la vivienda y la construcción del hogar: que es donde se genera el ciclo de la vida y la muerte, la reproducción cultural del grupo”.⁴⁹

En los últimos 18 años la rama de actividad que más Población Ocupada (PO) genera es la agrícola, por encima del comercio y de la industria. A pesar que de 1989 al 2006 presentó una reducción relativa dentro de la Población Ocupada total del país, el número absoluto de personas dedicadas a este ramo se incrementó de 1.4 a 1.8 millones, valuando por lo menos un 18% de participación femenina documentada, sin considerar los sub registros que no abarcan la participación de la mujer rural en la selección de semillas, siembra, cosecha, preparación de alimentos, etc.

GRÁFICA 4
DENSIADAD DE PO AGROPECUARIA (2006)



La agricultura representa el 55% de la población ocupada indígena y la mayor densidad (1 de cada 2) de trabajadores se concentra en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quiché, Sololá, Alta y Baja Verapaz, Jalapa, Chiquimula, Santa Rosa y Jutiapa.

El desarrollo de la actividad agrícola es inherente al acceso a la tierra y otros recursos naturales. Aún así, los productores indígenas controlan solamente el 26.8% de la superficie total y el 73.2% está en manos de propietarios no indígenas que se enfocan en cultivos permanentes y pastos.⁵⁰

En el informe “Misión Guatemala” de la visita

del Relator Especial para el Derecho a la alimentación Jean Ziegler, la problemática agraria es reflejada notablemente. De tal forma que de las 15 recomendaciones establecidas para el caso

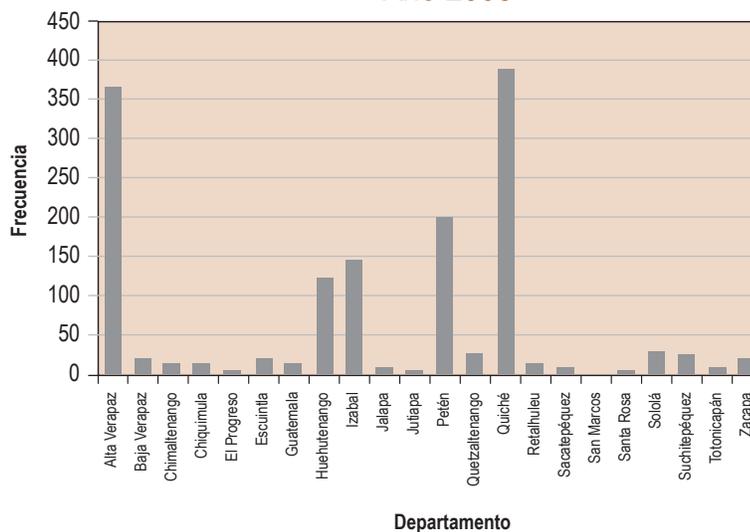
⁴⁹ UDEFEGUA/Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales en Guatemala. 2008. Nadie Debe Perder la Vida o la Libertad por su Derecho a la Alimentación: “Investigación diagnóstica en torno a las consecuencias del manejo del Estado del conflicto agrario a nivel nacional sobre el movimiento campesino guatemalteco entre 2004 y 2007”. UDEFEGUA/Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales en Guatemala/Action AID. Guatemala. Pág. 8, 9,

⁵⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008. Volumen I. Guatemala. Pág. 269-273.

de Guatemala en el 2005, cinco se dirigen específicamente hacia la implementación de medidas inmediatas a este respecto. Aunque en algunos de los aspectos remarcados por el Relator se han presentado cambios, lo relacionado a la redistribución, acceso, tenencia y uso de los recursos naturales, especialmente tierra y agua no representa avances.

Según información proporcionada por la Subdirección de Monitoreo y Evaluación de la Secretaría de Asuntos Agrarios, desde el año de creación fueron ingresados 1029 conflictos y finalizados 990. Las tipologías reportadas son disputa de derechos, ocupación, regularización, límites territoriales, y prevención, con mayor frecuencia los tres primeros. En el 2008 el tipo de conflictos más frecuente fue la disputa de derechos en Quiché, Huehuetenango, Izabal, El Petén y Alta Verapaz.

GRÁFICA 5
CONFLICTOS EN PROCESO ATENDIDOS POR LA SAA
AÑO 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subdirección de Monitoreo y Evaluación, SAA. Datos hasta enero 2009.

A pesar de haberse ratificado desde 1996 el Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos Indígenas y Tribales” el derecho de las comunidades indígenas a la tierra continúa sin ser reconocido por el Estado de Guatemala, y no se ejercen medidas de protección contra la violencia hacia la población indígena y población campesina que defiende legítimamente el uso, propiedad y posesión de la tierra heredada en donde habita.

Las acciones violentas no se detuvieron, sino que se elevaron entre el 2005 al 2008. En el año 2006, los dirigentes campesinos fueron el grupo de defensores de derechos humanos más atacado después de los sindicalistas.⁵¹

En el año 2008 se registraron al menos doce desalojos violentos distribuidos en nueve departamentos, de los cuales tres ocurrieron en Alta Verapaz.⁵² Las acciones fueron particularmente

agresivas y algunas incluyeron la actuación de fuerzas de seguridad del Estado y el conocimiento de entidades gubernamentales como la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA). Varios de los casos implicaron quema de viviendas, robo y/o destrucción de las pertenencias de las y los campesinos, amedrentamiento y uso de armas de fuego, llegando a ser comparadas las prácticas destructivas con las utilizadas en la época del conflicto armado interno.

Instituciones como la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y la SAA se involucran en la problemática, pero las participaciones hasta el momento no dejan de ser solamente reactivas

⁵¹ UDEFEGUA. 2006. Impunidad. ¿Quiénes son los responsables?: ataques contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. 2006. Pág. 10-19.

⁵² Monitoreo del Centro de reportes informativos sobre Guatemala (CERIGUA). Enero-diciembre, 2008.

y en algunos casos como los descritos arriba, implicar la inactividad o traducida a favor de los agresores.

La criminalización de la lucha del movimiento campesino por el derecho a la tierra o a la alimentación continúa, sobre todo en los departamentos de Quiché, Chiquimula, Sololá, San Marcos, Guatemala, El Petén, Alta Verapaz, Jalapa, Quetzaltenango, con mayor frecuencia en los tres primeros.

En la investigación diagnóstica de UDEFEGUA se reporta que en este lapso el número de ataques sufridos por campesinos fue 34% superior al número de eventos contabilizados en los años anteriores. Del 2000 al 2004 se sumaron 55 agresiones y del 2005 al 2008 la cifra aumentó a 74. Siendo el liderazgo del movimiento campesino el principal objeto directo de persecución, vigilancia, intimidación, allanamientos, amenazas, hasta

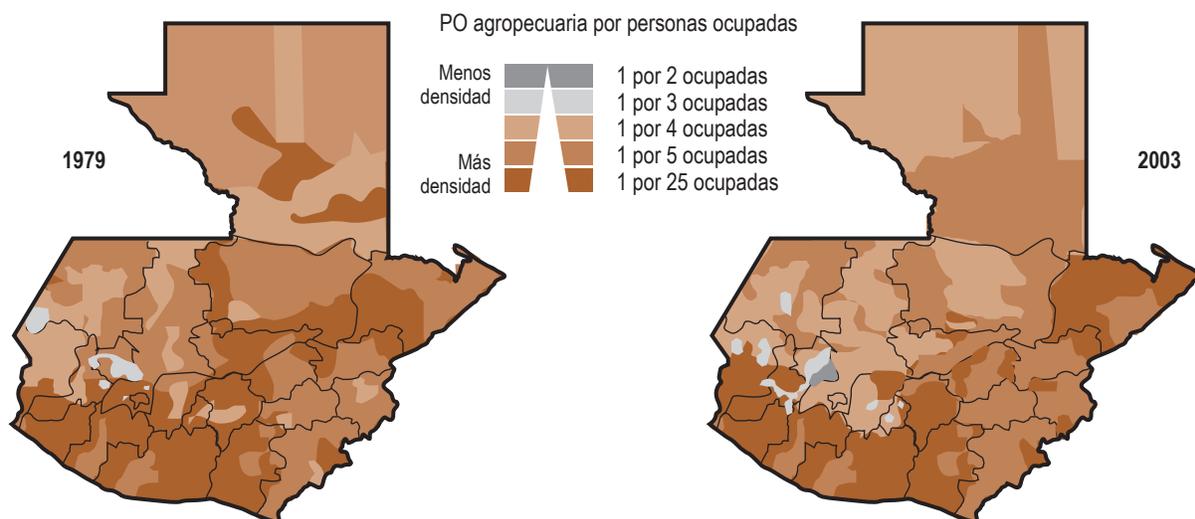
el asesinato, mayormente en los departamentos de Alta Verapaz, Izabal y El Petén.

En el caso de Izabal y El Petén el incremento de los casos de violencia en contra de la población campesina coincide con el fenómeno de cambios en la concentración de la tenencia de la tierra, porque en ellos se produjo un desplazamiento hacia la concentración extrema.⁵³

En Izabal, la concentración se extendió a casi todos los municipios y en El Petén se movió del norte y centro, hacia el sur del departamento. Esto no quiere decir que haya disminuido la problemática en el territorio nacional, que en casi toda su extensión presenta índices de Gini altos (entre 0.400 a 0.971) a excepción de una porción del departamento de Totonicapán y áreas próximas que se encuentran en valores más cercanos a cero.

GRÁFICA 6

GINI DE CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA DE USO AGROPECUARIO (1979-2003)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008.

El uso de pastos para ganado y más recientemente la expansión de cultivos para agro combustibles son las principales actividades que han ocasionado cambios en el uso de suelo de estas áreas, incluso en la región de la costa sur que no presenta alteraciones en los patrones de concentración de la tenencia de la tierra pero se orienta a la producción de etanol a partir de la caña de azúcar.

Gran parte de la extensión de los monocultivos como caña de azúcar, palma africana y piñón se da sobre tierras para sembrar alimentos debilitando aún más la capacidad para autoabastecimiento.

⁵³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008. Volumen I. Guatemala. Pág. 250-259.

El 100% de las áreas aptas para caña y palma, y el 67% de las aptas para el piñón, lo son también para maíz.⁵⁴

Otro factor relevante en relación a los cultivos de tipo extensivo como los agro combustibles, es que utilizan grandes cantidades de agua y también se aplican abonos sintéticos y pesticidas que contaminan las fuentes de agua. El acceso al recurso hídrico libre de contaminantes es fundamental en el consumo para alimentación tanto como para el cultivo y producción de alimentos. Se necesitan aproximadamente tres mil litros de agua por persona para generar los productos necesarios para la alimentación diaria.⁵⁵

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el caudal neto disponible en Guatemala es de 32,687 millones de metros cúbicos, del cual se utiliza anualmente un 5.8% para riego, 2.8% para actividades industriales y 1% para uso doméstico⁵⁶, quedando por lo tanto un excedente de 90.4%. De forma similar a nivel mundial la actividad de irrigación de los suelos, común en la producción a gran escala, es la mayor consumidora de agua dulce en el planeta.⁵⁷

Al igual que la tierra, el agua se ha convertido para algunos sectores de la población mundial en una mercancía capaz de producir y acrecentar ganancias. La privatización y concentración desigual de este y demás recursos naturales es actualmente uno de los principales causantes de la situación alimentario nutricional de Guatemala.

Explotación Minera

Como sucede en el caso del agua y de la tierra, los recursos minerales carecen de garantía de la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre ellos. A pesar que en comunidades de los departamentos más afectados (Huehuetenango y San Marcos) a través de consultas populares se han resistido y expresado su rechazo a las actividades de explotación minera, el Estado ha infringido los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos, más específicamente el ratificado (1997) Convenio 169 de la OIT, que en su Artículo 15, párrafo 2 claramente dicta:

“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o

tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

Aún así en el año 2007 la Corte de Constitucionalidad declaró no vinculante la consulta popular llevada a cabo en Sipacapa del Departamento de San Marcos. Por ello, representantes del municipio realizaron la denuncia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin que se produzca aún el dictamen.

La discusión de la explotación minera en Guatemala, fue reactivada a inicios del año 2008, aunque no se concretaron resultados a pesar que en el año 2006 fue presentada al Ejecutivo la iniciativa para la reforma de la Ley de Minería consensuada y redactada por representantes de la Iglesia Católica y del Sector Académico. Mientras tanto, el impacto irreversible sobre los recursos naturales, las condiciones de vida de los habitantes y la relación con su entorno en las áreas donde se realizan las actividades mineras persiste y el gobierno continúa otorgando licencias de explotación, exploración y reconocimiento a pesar de existir acuerdos con las comisiones de discusión para las reformas de la Ley de Minería, para no autorizar licencias mientras exista el debate.

⁵⁴ Alonso, Alberto; Alonzo, Fernando; Jochen Dür. 2008. Caña de Azúcar y Palma Africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. IDEAR/CONGCOOP. Guatemala. Pág. 120.

⁵⁵ Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos. 2007. El Agua, una responsabilidad compartida. 2 Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: resumen ejecutivo. Zaragoza, España. Pág. 21.

⁵⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE)/Sistema Estadístico Nacional (SEN). 2007. Anuario Estadístico Ambiental, 2007. Guatemala. Pág. 103.

⁵⁷ Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos. 2006. El Agua, una responsabilidad compartida. 2 Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: resumen ejecutivo. Pág. 21.

Situación de la Mujer Indígena

La discriminación contra las comunidades indígenas persiste y en especial contra la mujer indígena, aunque esta no sea manifiesta aún es perceptible.

Las condiciones laborales continúan siendo precarias y la invisibilización del trabajo de la mujer en las actividades agrícolas permanece y se profundiza en la existencia y vigencia de normativas que no la ubiquen más allá del papel de “coadyuvante” al trabajo aplicado por el compañero o “jefe del hogar”.

En cuanto al acceso a los recursos productivos la desigualdad y exclusión se manifiesta aún más en las mujeres, que se encuentran aún en menor porcentaje como propietarias de la tierra.

En el informe de FIAN Internacional “El Derecho a la Alimentación Adecuada de las Mujeres Rurales e Indígenas en Guatemala” se trata el caso de FONTIERRA. En el se remarca que desde su inicio en 1997 hasta 2005, había otorgado créditos para la compra de 221 fincas, beneficiando a 18,049 familias, de las cuales solamente 1,957 fueron mujeres reconocidas como “jefas de hogar”. En todos los casos registrados de regularización las mujeres son copropietarias ya que las tierras fueron registradas como patrimonio colectivo (cooperativas, empresas asociativas, etc.). Es decir las mujeres mencionadas son solteras o viudas, mientras que las mujeres que son esposas o convivientes de “jefes de familia” no figuran en las escrituras de propiedad, aunque si son un “requisito” para que los hombres puedan acceder a la tierra.⁵⁸

El movimiento de Mujeres Indígenas TZ'UNUNUJA' denuncia que las mujeres indígenas del área rural son víctimas de una doble discriminación por su origen étnico y su género que se traduce en particular, en el rechazo de sus trajes tradicionales, la falta de acceso a la educación a la salud y a los servicios públicos básicos (agua, electricidad, otros), la falta de oportunidades laborales y de acceso a la tierra. Enfrentan cada día desalojos de las tierras que históricamente les pertenecen y que también las han cultivado esto perjudica sobremanera la vida no sólo económica, sino cultural, social y política de las mujeres indígenas y pueblos indígenas.

Actualmente las mujeres indígenas han sido víctimas de violaciones constantes en el despojo y usurpación de sus tierras de parte de las empresas mineras e hidroeléctricas, que han causado daño ambiental y enfermedades especialmente en niños, niñas y mujeres. En el departamento de San Marcos 8 mujeres indígenas tienen orden de captura en su contra solicitada por la empresa de explotación minera Montana, que opera en el municipio de San Miguel Ixtahuacán San Marcos, por participar en los procesos de protesta contra los daños ambientales que está causando la empresa minera en sus territorios y porque fueron objeto de usurpación y despojo de sus tierras; las instancias de justicia del Estado han dictaminado a favor de la empresa Minera, evidenciando la indefensión y discriminación de las mujeres indígenas.⁵⁹

Acciones Derivadas de los Acuerdos de Paz

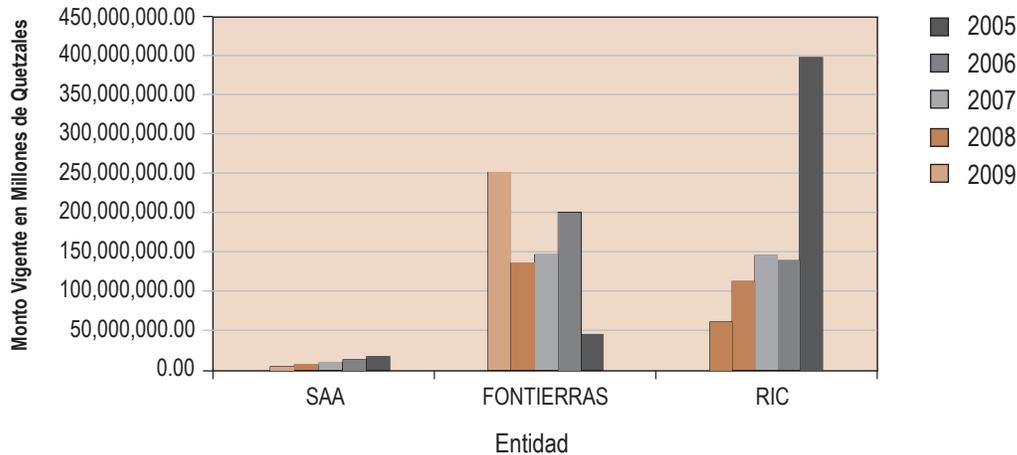
A favor de una estrategia global de desarrollo rural y en congruencia con el Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Gobierno de Guatemala se comprometió en el año 2006 a través del Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria a “impulsar una estrategia integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria y que incluyen la tenencia de la tierra y el uso de los

recursos naturales; los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales; la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad”.⁶⁰

⁵⁸ FIAN. 2008. “El Derecho a la Alimentación Adecuada de las Mujeres Rurales e Indígenas en Guatemala”. Pág. 4-5.
⁵⁹ Movimiento de Mujeres Indígenas TZ'UNUNUJA'. 2008. Informe Alternativo Sobre el Cumplimiento del Estado de Guatemala de Los Compromisos de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Guatemala. Pág. 12, 34-35.

⁶⁰ Gobierno de Guatemala; Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG; Naciones Unidas. Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. México. Mayo, 1996. Párrafo 32, Pág.16.

GRÁFICA 6
ENTIDADES ESTATALES DE CONTENIDOS AGRARIOS
COMPARATIVO PRESUPUESTO VIGENTE 2005-2009
EN MILLONES DE QUETZALES



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, reportes de ejecución de presupuesto, años 2005-2009. Datos hasta enero 2009. Disponible en <https://sico.in.minfin.gob.gt> y <http://transparencia.minfin.gob.gt>.

El FONTIERRA fue creado con el Decreto 24-99 con la finalidad de facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible, a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos.⁶¹ Entre el 2005 y 2008 la cobertura presupuestaria se dirigió mayoritariamente a los departamentos de Guatemala, El Petén, Alta Verapaz, Quetzaltenango y El Quiché. En el último año la mayor inversión en programas fue utilizada para el Programa de Arrendamiento de Tierras (Q37,625,500.00), mientras que los créditos para compra de fincas representaron solamente el 6.55% del presupuesto total vigente. En el mismo lapso se regularizaron 1,642 escrituras en dos departamentos, El Petén y mayoritariamente en el área central, donde 56 fueron colectivas y el resto individuales.⁶²

Las principales críticas al funcionamiento de FONTIERRA se centran en la falta de capacidad de respuesta a las necesidades y demandas de la población campesina, sobrevaloración de las propiedades, selección de suelos improductivos, e insuficiente e inadecuada asistencia técnica.

Además, en el caso del sur del departamento de El Petén se menciona que una de las vías por las cuales se produce el avance de las plantaciones de palma africana es a través de las políticas de regularización de tierras, impulsadas y diseñadas desde el Banco Mundial y aplicadas por el Fondo

de Tierras, que han llevado a que miles de campesinos y campesinas al recibir el título de propiedad se vieran empujados a vender y así cambia de manos la tenencia de la tierra de manera vertiginosa.⁶³

En el 2009 esta institución ha afrontado la pérdida de vigencia del financiamiento estatal estipulado en la Ley, lo que pone en riesgo la disposición actual de las actividades.

La Secretaría de Asuntos Agrarios (Acuerdo Gubernativo 136-2002) fue instalada con la misión de “dirigir y coordinar las actividades para la Política Agraria y la atención, resolución, prevención y transformación de la conflictividad y de los conflictos derivados de la tenencia, posesión y propiedad de la tierra, basándose en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz, los Acuerdos y Convenios Internacionales ratificados por Guatemala y los Principios de libertad, igualdad y solidaridad”⁶⁴. Dentro de su estructura se ubicó la anterior dependencia de asistencia legal y conflictos sobre la tierra (CONTIERRA).

⁶¹ Ley del Fondo de Tierras. Decreto 24-99.

⁶² Unidad de Planificación y UTAF. Fondo de Tierra. Resultados 2008. Disponible en <http://fontierras.gob.gt>.

⁶³ Sigüenza, Pablo. 2008. Informe DESC 2008, Capítulo 9: reforma a regímenes agrarios. Guatemala. Pág.194.

⁶⁴ Portal web oficial: <http://portal.saa.gob.gt>

Como se menciona en el primer apartado (Tierra y Agua), el desempeño de esta institución no ha abarcado las acciones preventivas que ostenta en su misión y se ha limitado en muchos casos a ejercer un rol de observador; cuando se esperaría su participación activa en la mediación y sobre todo seguimiento de los conflictos derivados por la propiedad de la tierra o la falta de ella.

El Registro de Información Catastral (RIC) (Decreto 41-2005) se instaura para responder al deber del Estado de aplicación de justicia agraria, seguridad jurídica de tenencia de la tierra y desarrollo sostenible en el campo en condiciones de igualdad.⁶⁵ La implementación continúa siendo lenta y luego de 3 años en vigencia, apenas en el mes de mayo del 2008 se anunció la segunda fase que incluiría los departamentos de Alta y Baja Verapaz, Izabal, Escuintla, Santa Rosa, Sacatepéquez, El Quiché y San Marcos.⁶⁶

El RIC es considerado como un “arma de doble filo”, porque al mismo tiempo que permitiría la

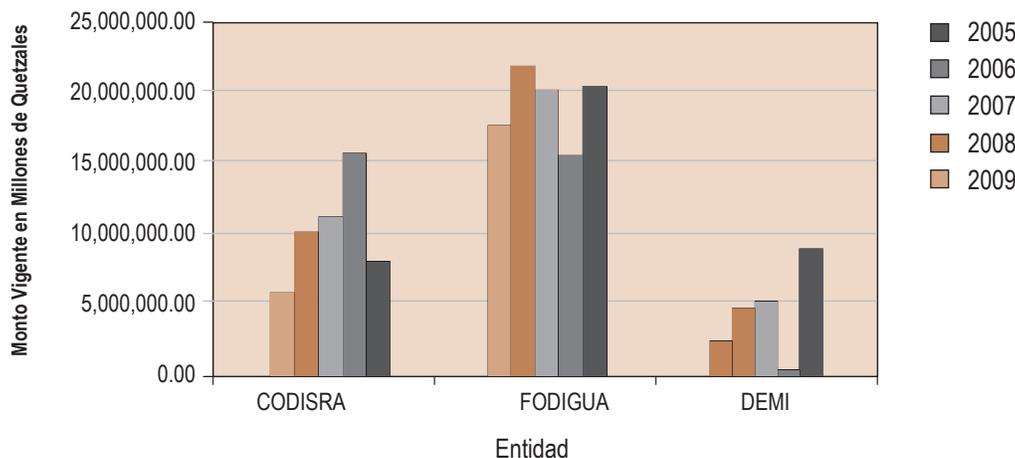
certeza jurídica también pone en riesgo a los campesinos recién reconocidos o adjudicados como propietarios a coacciones para vender el bien recién adquirido, en beneficio de empresas e intereses comerciales.

Pueblos Indígenas

Las estrategias implementadas para abordar la problemática de los pueblos indígenas responden a planteamientos del gobierno anterior o a rumbos de la administración actual, siguen sin considerar específicamente la participación y representación de los pueblos indígenas.

A pesar de las críticas y deficiencia atribuidas a ellas, las entidades mismas que fueron creadas para la atención de las necesidades y demandas específicas de la población indígena son debilitadas. Situación que se evidencia en la asignación presupuestaria en donde carecen de estabilidad.

GRÁFICA 7



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, reportes de ejecución de presupuesto, años 2005-2009. Datos hasta enero 2009. Disponible en <https://sico.in.minfin.gob.gt> y <http://transparencia.minfin.gob.gt>.

Fuera de la representación considerada dentro del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), en el marco institucional normativo para la lucha contra el hambre no se incluye más allá de la transversalidad en algunas políticas y programas, y mucho menos son atendidas las demandas específicas.

La cosmovisión y mecanismos de toma de decisiones colectivas como las consultas populares no han sido solamente ignoradas, sino que bloqueadas y deslegitimadas.

⁶⁵ Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 41-2005. Publicado en el Diario de Centroamérica el 20 de julio del 2005.

⁶⁶ Diario Prensa Libre. Noticias Nacionales. 20 Mayo del 2008. Artículo: Colom lanza segunda fase del registro catastral.

Propuesta de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral

En el año 2002 en el marco del grupo consultivo para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz se iniciaron los procesos de diálogo a través de organizaciones sindicales, campesinas, de mujeres, estudiantiles, ambientalistas y de desarrollo; que ha continuado hasta la fecha. En el Gobierno de Oscar Berger se conformó la Mesa Intersectorial de Diálogo para consensuar la política de Desarrollo Rural, en donde participó el sector social y el gubernamental, en ausencia del sector empresarial por la negativa de tratar la estructura de tenencia de la tierra, proceso que se truncó en 2006 al penetrar en el tema de acceso, uso y propiedad de la tierra como medio de producción. Es entonces cuando se conforma la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI) integrada por organizaciones ambientalistas, campesinas, de desarrollo, pequeños productores y centros de investigación especializados. De esta coalición nace en forma consensuada la propuesta propia

de Ley de Desarrollo Rural Integral. En el 2008 con el cambio de gobierno, se reinicia el proceso de diálogo, nuevamente sin contar con la participación del sector privado.⁶⁷

El dirigente de la Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas (UVOC) y representante de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC), Carlos Morales, manifiesta que esta propuesta consensuada por las organizaciones sociales, población indígena y campesina, que integra las necesidades y demandas en cuanto al manejo del agua, de la tierra y de los minerales. En el anteproyecto final de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, en palabras de Morales “*nosotros manifestamos cómo queremos vivir, cómo queremos la tierra, cómo queremos nuestra alimentación...*”.⁶⁸

Esta fue presentada al presidente Álvaro Colón en el mes de diciembre del 2008, y en el mes de febrero a través del proceso de diálogo con el sector gubernamental, fueron aprobadas las últimas modificaciones a la propuesta de ley.

Contenidos de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral⁶⁹

La participación de diversos actores sociales y políticos posibilitaron llegar a consensuar el objeto de la Ley, los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, los principios rectores de esta Política, los ejes sustanciales de la misma y los diversos enfoques que la sustentan.

Es así como, entre otras cosas, se definió que el sujeto priorizado de la misma fuera la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas, con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales.

Asimismo, se ratifica que el papel del Estado en el desarrollo rural integral es de primer orden, asignándole un rol como promotor, facilitador y tutelar en el impulso de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

A las anteriores consideraciones se agrega la multise-

ctorialidad del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral contenida en las siguientes políticas: Agraria; Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica; Económica; Social; Laboral; de Participación Social y Desarrollo Político; Cultural; de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos; de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional; y SocioAmbiental, cuyo cumplimiento se garantiza por medio del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.

También se consideró la importancia de contar con una institucionalidad concebida como un medio que responda al contenido de la Política y del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, para lo cual es necesaria la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, como el conjunto de entes, principios, normas, políticas y programas que promuevan el avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultura, ambiental y espiritual como derechos propios de la población que habita en el área rural.

Por otra parte, la estructura orgánica se concibió conformada por el Consejo responsable de aprobar la

⁶⁷ Sigüenza, Pablo. 2008. Informe DESC 2008, Capítulo 9: reforma a regímenes agrarios. Guatemala. Pág.194.

⁶⁸ Entrevista con Carlos Morales. Representante de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC). Diciembre del 2008.

⁶⁹ Extraído del Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral. Diciembre del 2008. Pág. 8.

Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, articulando programas y presupuestos de las instituciones que conforman el Sistema, siendo el Ministerio de Desarrollo Rural Integral, cuya creación se propone en esta Ley, el responsable de hacer que se cumplan la Política y el Plan Nacional aprobado por el Consejo, el cual tendrá como órgano ejecutor a un Consejo Técnico.

La ley en sí misma, ordena que, para dar cumplimiento a lo establecido en ella, los órganos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral deben coordinar sus acciones con otras instituciones del Estado autónomas, semiautónomas y descentralizadas y con el Sistema de los Consejos de Desarrollo.

Por último, se hace énfasis en la necesidad de contar con los recursos financieros necesarios para la implementación de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral así como los mecanismos de auditoría social, que garanticen su debida ejecución.

V. Seguimiento al proceso de apertura comercial

Es preciso velar porque 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.



Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (DR-CAFTA).

La visita del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación Adecuada se produce a inicios del 2005, año de la ratificación del DR-CAFTA,⁷⁰ vulnerando la ya debilitada soberanía del Estado guatemalteco y atentando contra los Derechos Humanos de las y los ciudadanos.

Es ampliamente conocido que los impulsores y signatarios dieron prioridad a las ganancias de un pequeño pero poderoso sector de la población, siendo claro el efecto lesivo que a dos años de entrar en vigor este tratado.

Aún cuando se ejercieron recursos para impedir su ratificación y posteriormente para exigir la revocación del acuerdo comercial, las medidas correspondientes a cada rubro contenido en el tratado se aplicaron de forma inmediata, siendo pronta también la profundización de la brecha que impide a la población guatemalteca vivir en condiciones dignas.

Se resaltó el incremento de la vulnerabilidad social, la apropiación de los recursos naturales, la reducción de los derechos laborales, la restricción del derecho a la salud, y en este último año cobró relevancia la clara y directa repercusión en la situación alimentaria.⁷¹

En el ajuste administrativo y político del gobierno de Álvaro Colóm, acontecen para la población guatemalteca la derivaciones de las especulaciones comerciales en los precios internacionales del petróleo, del incremento del precio de los derivados del crudo, de la especulación en los precios de los granos utilizados para el abastecimiento de la demanda de internacional de agro combustibles, la escasez nacional de granos básicos en el período de siembra y la especulación de comerciantes locales; pero principalmente los efectos de las medidas de apertura comercial adoptadas por la gestión anterior como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

La situación alimentaria refleja más que los fenómenos económicos a nivel global, el debilitamiento de la capacidad productiva de Guatemala a través de la apertura comercial desmedida; lo que hace susceptible al país a la denominada crisis alimentaria mundial.

Con el DR-CAFTA la ratificación se respaldó en el recurso de ser una herramienta que coadyuvaría al desarrollo de Guatemala. Se propuso como eje activador de la economía por el aumento en la inversión, producción y fuentes de empleo mejor remuneradas, *“todo ello con impacto positivo en el nivel de vida de la población y la erradicación de la pobreza”*.⁷² Además sus promotores consideraban la trascendencia del libre acceso al mercado mundial como una mejora que incrementaría las exportaciones, generaría mejores oportunidades de empleo con la atracción de inversión extranjera, y el consecuente crecimiento económico, sin dejar de recalcar que con la eliminación de los impuestos y barreras a las importaciones y mayor competencia comercial, se beneficiaría finalmente a los consumidores.

Desde el año de aprobación del tratado comercial las importaciones y exportaciones se incrementaron, pero ciertamente los beneficios hasta el momento han sido para el país del norte. Del año 2006 al 2007 Estados Unidos obtuvo una ganancia de US\$150,578.1; con las importaciones que ascendieron a US\$527,846,7. Esta cifra fue US\$377,268.6 superior a la obtenida por las exportaciones de Guatemala hacia ese país. En el 2008 la tendencia de las exportaciones hacia el país del norte decreció en US\$85,306.3 respecto al año anterior. En tanto que las importaciones desde Estados Unidos continuaron en ascenso.

⁷⁰ DR-CAFTA, por sus siglas en inglés, Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, o TLC, Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América.

⁷¹ CIIDH. Misión Guatemala: combatir el hambre; Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación para Guatemala, Jean Ziegler. Pág. 86. 2007.

⁷² Ministerio de Economía. Síntesis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLCUSA). Ministerio de Economía. Guatemala. 2005. Págs. 6-9.

CUADRO 6
NIVELES DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES GENERALES
COMPARATIVO PERIODO 2005 - 2008

Año	2005	2006	2007	2008 (hasta 31 nov.)
Exportaciones Total Miles de USD FOB	5,380,931,216	6,012,840,177	6,897,706,279	7,219,885,982
Valor Exportaciones a Estados Unidos Miles de USD FOB	2,686,447.9	2,781,851.2	2,932,429.3	2,847,123.1
Importaciones Totales Miles de USD CIF	10,498,832,691	11,914,510,136	13,575,723,090	13,583,760,883
Valor Importaciones De Estados Unidos Miles de USD CIF	3,982,416.9	4,114,833.8	4,642,680.5	4,896,209.9

Fuente: Elaboración propia con datos Banco de Guatemala, estadísticas de Comercio Exterior. <http://banguat.gob.gt>. Fecha de consulta, enero 2009.

En el marco de este tratado comercial, se encuentran vigentes siete normativas de aplicación de contingentes arancelarios específicos para maíz blanco, maíz amarillo, arroz pilado y en granza, leche y productos lácteos, carne de bovino y carne de cerdo.⁷³

Las asignaciones se autorizaron con base a la Nota 4 de las Notas Generales del DR-CAFTA y modificaciones temporales establecidas para el Arancel Centroamericano de Importación (ACI).⁷⁴

CUADRO 7
CONTINGENTES ARANCELARIOS VIGENTES
PERÍODO 2007 AL 2009

Producto	CANTIDAD (Toneladas Métricas)				
	2007		2008		2009
	Contingente Aprobado	Importado	Contingente Aprobado	Importado	Contingente Aprobado
Carne de bovino	1,120	24.554	1,180	44.964	1,240
Queso	473	230.228	496	230.228	521
Leche de polvo	420	212.673	441	289.175	463
Mantequilla	105	15.820	110	55.366	116
Helado	168	141.563	176	215.048	185
Otros productos lácteos (bebidas a base de leche)	191	0.000	201	0.000	211
Carne de cerdo	4,345	3,183.192	4,543	3,300.962	4,740
Maíz amarillo	550,000	486,201.827	575,000	477,969.032	600,000
Maíz blanco	20,800	21,594.537	21,200	18,961.038	21,600
Arroz granza	57,200	52,801.943	59,800	48,310.769	62,400
Arroz pilado	11,000	6,127.377	11,500	5,929.016	12,000
Cuadriles de pollo	21,810	0.000	20,494	0.000	19,179

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Administración de Comercio Exterior del Ministerio de Economía del Gobierno de Guatemala. Reportes por año y por producto 2007 al 2009. Información disponible en <http://dace.mineco.gob.gt> y <http://mineco.gob.gt>. Datos al mes de enero del 2009.

⁷³ Presidencia de la República. Acuerdo Ministerial No. 0297-2006, 0312-2006, 0311-2006, 0334-2006, 0335-2006, 0309-2006, 0310-2006. Publicados en Diario de Centro América. Guatemala, 2006.

⁷⁴ DR-CAFTA (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement). Libro completo. Capítulo 3. Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado.

Los alimentos con mayor porcentaje de importación respecto al contingente autorizado en el 2007 y 2008 fueron el maíz blanco y amarillo, arroz en granza, carne de cerdo y helado. Superando más del 100 % en algunos casos.

A pesar de las insistentes denuncias de organizaciones campesinas y de organizaciones internacionales en cuanto a las políticas de subsidios agrícolas actuales en Estados Unidos, que ponen en clara desventaja al productor nacional, no se toman medidas para proteger e incentivar la producción nacional de granos básicos. Aún y cuando en el mismo DR - CAFTA se contempla un apartado específico que establece la eliminación de los subsidios existentes y la posibilidad de acuerdos que equilibren la desigualdad en alguna de las partes.⁷⁵

El único producto cuyos contingentes aprobados para la apertura comercial es menor cada período es el pollo en cuadriles, y reporta un ingreso de 0% desde el 2007. En este caso específico, en los Acuerdos Ministeriales 0293-2006 y 0298-2006 se limita que las cantidades del contingente arancelario serán administradas con base a subasta abierta y pública de conformidad con los términos del Certificado de Revisión de Comercio a la exportación otorgado a CA-PEQ (Central America Poultry Export Quota INC.).⁷⁶

Además se produjo desde el 2006 un conflicto generado por alegaciones de los empresarios locales productores de pollo aduciendo comercio desleal y necesidad de medidas para protección a la industria local por la incapacidad de acceder al mercado de Estados Unidos con las barreras sanitarias existentes en ese país.⁷⁷ El saldo actual para este alimento es de 0% en las importaciones según los registros consultados para los años 2007, 2008 y 2009.

Con el fenómeno del incremento en los precios de los alimentos, es indiscutible que el efecto hacia el consumidor generado a través de la apertura comercial no ha sido beneficioso. Es evidente que lo que ha implicado para Guatemala este acuerdo, ha sido contrario a lo argumentado. Gran parte de las importaciones son de alimentos de consumo básico, que han sufrido variaciones con un comportamiento directamente proporcionales a los volúmenes ingresados.

La importación de mayores volúmenes de alimentos originariamente de cultivo tradicional en el país, impacta en las condiciones bajo las cuales

los actores participan en la dinámica comercial. Según el Instituto de Estudios Agrícolas y Rurales (IDEAR) una de las prácticas que provocan el aumento de los precios es la importación de contingentes en el período de cosecha, presionando a los productores a vender a un precio muy bajo, mientras que los intermediarios almacenan las cosechas para venderlo al doble o más de su valor real. Además, señalan que *“la mayor competencia generada por las importaciones de alimentos provenientes de países con subsidios agrícolas pone en desventaja a los pequeños productores locales”*.⁷⁸

Esto provoca que los agricultores no logren cubrir los costos de producción y que finalmente sustituyan la actividad agrícola con otras labores para poder generar ingresos. Reduciéndose en gran medida la producción nacional, principalmente de granos básicos.

Conforme las importaciones se han incrementado, se ha consolidado la dependencia alimentaria a la producción internacional y los efectos adversos en la economía nacional. En el informe de la presidenta del Banco de Guatemala ante el Congreso de la República se presentó que el ritmo inflacionario de Junio del 2008 fue 2.55 veces mayor al año anterior.⁷⁹ En donde la inflación en alimentos (18.36%) supera a la inflación total (13.56%), constituyendo el precio de los alimentos el 8.36% del porcentaje de inflación total y solamente 5.2% se debe a otros bienes y servicios.

En el caso del maíz, trigo y arroz, el precio introducido al consumidor final de Guatemala, evidentemente es trasladado desde lo fijado a nivel internacional, particularmente en Estados Unidos por organización que rigen los precios mundiales de los alimentos, como la “Bolsa Agropecuaria de Chicago”.

⁷⁵ DR-CAFTA. Libro completo. Capítulo 3. Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado. Sección F: Agricultura. Artículo 3.14: Subsidios a las Exportaciones Agrícolas.

⁷⁶ Gobierno de Guatemala. Ministerio de Economía. Acuerdo Ministerial 0293-2006 publicado el 23 de Mayo del 2006 y Acuerdo Ministerial 0298-2006 publicado el 25 de Mayo del 2006 en el Diario de Centro América. Guatemala, 2006.

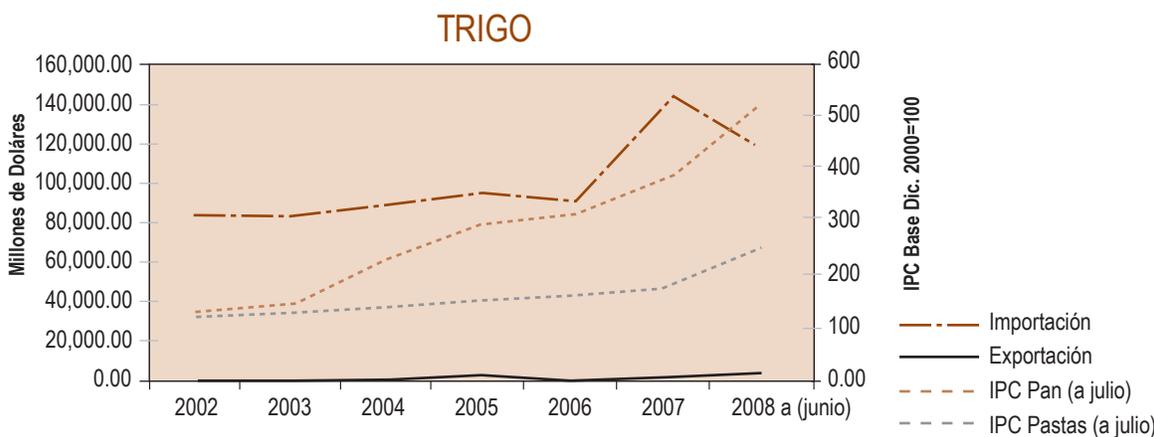
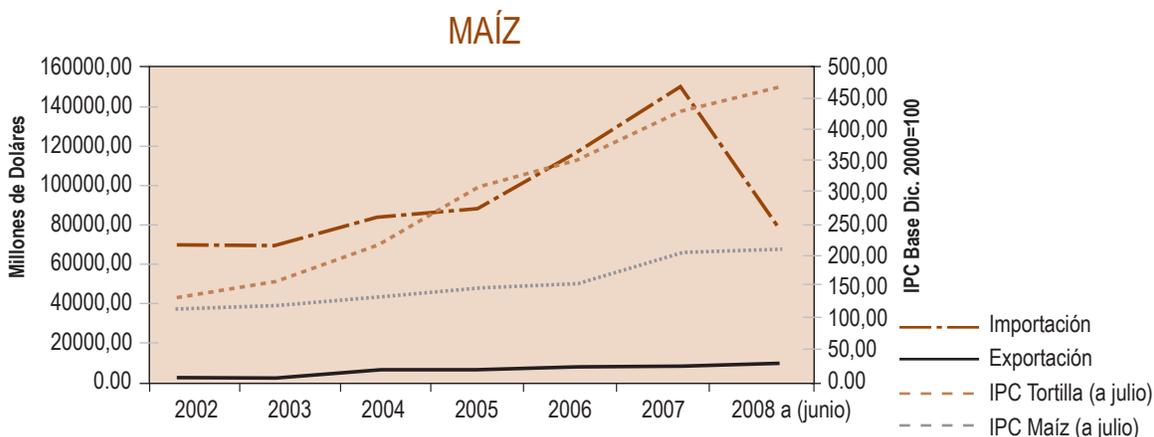
⁷⁷ Diario Prensa Libre. Noticias Nacionales. 5 Agosto del 2006. Artículo “Gobierno denunciará a EE.UU. por dumping. Presidente Berger argumenta competencia desleal en importaciones”. Disponible en <http://prensalibre.com.gt>.

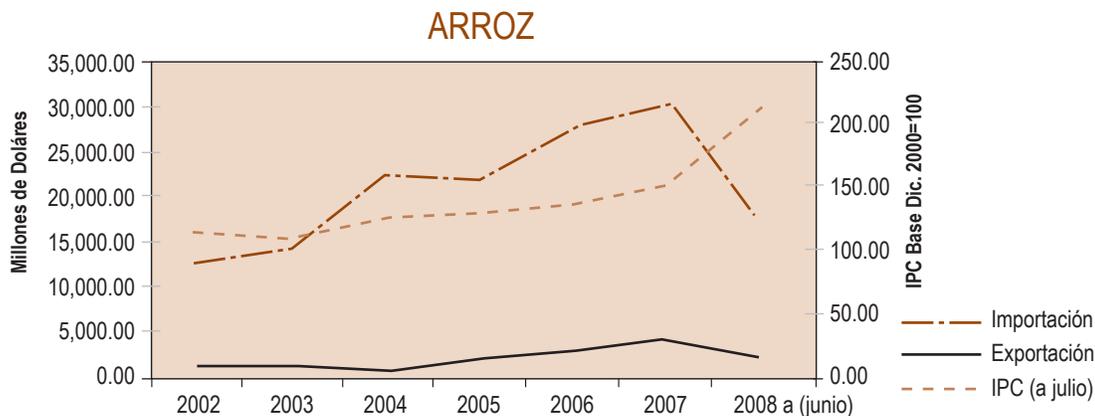
⁷⁸ Gauster, Susana. Presentación “El CAFTA y el Derecho a la Alimentación”. Instituto de Estudios Agrícolas y Rurales - IDEAR -. Coordinadora de ONG y Cooperativas - CONGCOOP -. Guatemala. 2007.

⁷⁹ María Antonieta del Cid de Bonilla. Informe de la Presidenta del Banco de Guatemala y Junta Monetaria ante el Congreso de la República Julio 2008. Banco de Guatemala. Guatemala. 2008.

De los totales introducidos en los últimos 5 años, el 95% de maíz y arroz y por lo menos el 75% del trigo, proceden de Estados Unidos. Desde el año 2002 el Índice de Precios al Consumidor a nivel nacional de estos alimentos, ha aumentado casi en la misma tendencia que presenta el ritmo de las importaciones. Esta predisposición continúa en aumento mientras se prolonguen las medidas de apertura comercial y no se asuman por parte del Estado Guatemalteco las obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación de la población guatemalteca, y contrario a toda lógica se continúe negociando y perpetuando el abastecimiento con alimentos provenientes de otros países y no se incentive, fortalezca y proteja la producción agrícola nacional, contravinando el principio rector de Soberanía Alimentaria en que se sustentan la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

GRÁFICA 8
IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ALGUNOS ALIMENTOS DE LA CANASTA BÁSICA
ALIMENTARIA VRS. ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC)
COMPARATIVO PERÍODO 2002-2008





Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas de Comercio Exterior. Banco de Guatemala. Fecha de consulta, Agosto 2008 y Estadísticas de Precios del Instituto Nacional de estadística, Agosto 2008.

Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

Más allá del diálogo político y de cooperación, la iniciativa de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros (UE) con Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que incluyera acuerdos de tipo comercial, surge en el mes de mayo del 2006, en la Declaración de Viena de la IV Cumbre de la UE - América Latina y Caribe.⁸⁰

La cobertura temática incluye democracia, derechos humanos y buen gobierno, justicia, libertad y seguridad, desarrollo y cohesión social, salud, educación, igualdad de género, medio ambiente y manejo sostenible de recursos naturales, desarrollo económico, integración regional, cultura, sociedad de la información, ciencia y tecnología.

En el mes de enero del 2009 se llevó a cabo en Bruselas la VI Ronda de Negociación del Acuerdo de Asociación con Europa y Centro América, en donde la prioridad de avance en las negociaciones se centra en los asuntos de mercados con la revisión de listas, reglas de origen, comercio y desarrollo, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos y procedimientos aduaneros.⁸¹

Basado en la experiencia del DR-CAFTA, un punto central en las discusiones con la Unión Europea deberá ser la eliminación previa de los subsidios agrícolas actuales. Es imprescindible el considerar los impactos que este acuerdo ha tenido para Guatemala y para la región, antes de establecer nuevos tratados que debiliten aún más las condiciones de desventaja de los países en vías en desarrollo. Sobre todo, valorar la situación actual de los pequeños y medianos productores agrícolas, ya en crisis.

⁸⁰ IV Cumbre de la Unión Europea - América Latina y Caribe. Viena, Austria. 12 de Mayo del 2006. Declaración de Viena. Pág. 14.

⁸¹ Comunicado Conjunto de Centroamérica. Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Bruselas, 26 de enero del 2009.

VI. Vigilancia de la realización del Derecho a la Alimentación

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.

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.

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.



La realización efectiva del Derecho a la Alimentación

La realización del derecho a la alimentación, abarca los términos de “realizar, facilitar, hacer efectivo” y según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se entiende como *“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, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole”*.⁸²

Este es uno de los tres niveles de obligaciones básicas de los Estados en cuanto al derecho a la alimentación. Contempla la implementación de políticas y programas que permitan a mediano y largo plazo garantizar la disponibilidad y acceso de toda la población a los alimentos. Cuando una persona o grupo no está en condiciones, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de hacerlo efectivo directamente, y tomar medidas utilizando “al máximo de los recursos disponibles”.⁸³ En el caso que un Estado no es capaz de cumplir con su obligación la Comunidad Internacional tiene la obligación de apoyarlo.

En Guatemala es el Estado representado por sus gobernantes y funcionarios de los tres organismos, pero especialmente los pertenecientes al ejecutivo y legislativo, el titular de la obligación de realizar el derecho a la alimentación adecuada; en otras palabras el Estado es el garante del Derecho.

La vigilancia del cumplimiento de este deber le ha sido atribuida por mandato constitucional al Procurador de los Derechos Humanos y también la elaboración de recomendaciones para el cumplimiento al poder ejecutivo. Y aunque son instituciones independientes, en cuanto al cumplimiento de las exhortaciones de la Procuraduría la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) debe ejercer las funciones de supervisión. Mientras que las Organizaciones de la Sociedad

Civil han ejercido la titularidad de derechos, al asumir también un papel fiscalizador en la facilitación del derecho a la alimentación para la población guatemalteca.

Durante la visita del Relator Especial para el derecho a la Alimentación, Jean Ziegler en el año 2005, se especificó una recomendación hacia la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, en la cual señala la necesidad de la existencia de una dependencia especial para la vigilancia del derecho a la alimentación y el cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo este derecho.⁸⁴

Según el Acuerdo Número SG-007-2006 del 3 de marzo de 2006, se estableció en el año 2006 el Grupo de Trabajo específico al “Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional”⁸⁵, conformado por dos miembros de la Dirección de Estudio, Análisis e Investigación de la procuraduría. Mediante este mismo acuerdo, se respondió al mandato del Artículo 15, literal j, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en donde se atribuye al Procurador de Derechos Humanos la emisión de recomendaciones anuales en relación con el respeto, protección y realización progresiva del derecho a la Seguridad Alimentaria y nutricional.⁸⁶ De las observaciones anuales presentadas, se esperaba que el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) realizara propuestas en las políticas y estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

Aunque con tres años de retraso, fue recibido como un gran avance en la consecución del deber de vigilancia de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), la presentación oficial en el mes de Agosto del 2008 del Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala.

⁸² Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Organización de las Naciones Unidas. Mayo de 1999. Pág. 4-5. Párrafo 14, 15,16.

⁸³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Boletín: Derechos Humanos, el Derecho Humano a la Alimentación. No. 10.

⁸⁴ Op. Cit. Ziegler, Jean. Misión a Guatemala. Pág. 27-28.

⁸⁵ Procurador de los Derechos Humanos. Unidad de Estudio y Análisis. Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala. Guatemala, Agosto del 2008. Pág.26.

⁸⁶ Gobierno de la República de Guatemala. Decreto 32-2005. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala. 2005.

El documento evalúa el marco jurídico e institucional y, del cumplimiento de la ley; la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Estrategias, Programas y Planes de SAN; y el presupuesto asignado a seguridad alimentaria y nutricional. Como resultado elabora veinticinco recomendaciones de específicas de cada aspecto evaluado, hacia el Estado guatemalteco.

Al mismo tiempo, inicia el análisis para la determinación de la metodología para monitoreo y evaluación de la aplicación del derecho a la alimentación anualmente, basado en herramientas propuestas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación y FAO-IFIAN Internacional.

En el informe presentado, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala reporta la existencia de tres expedientes abiertos de oficio relacionados a violaciones del derecho a la alimentación. Dos relacionados a casos de muertes por desnutrición en los departamentos de Totonicapán y Quetzaltenango, y uno por el número de niños escolares que no reciben la refacción escolar (Expedientes Prev 68-2008, EIO-17-2008/DE, EIO-GUA.731-2008/DESC). Según se menciona en el documento, son seguimiento a publicaciones de los diarios escritos.⁸⁷

Se califica como un acercamiento hacia la progresividad del derecho a la alimentación el seguimiento a los casos mencionados, siempre y cuando se manejen con la propiedad y cautela necesaria de modo que no se conviertan solamente en atrayentes para la opinión pública. Además, deberá considerarse la recomendación específica que en relación a la prioridad urgente en la realización del derecho a la alimentación, y las violaciones de este, hiciera el Relator Especial Jean Ziegler.

Fortalecida por la legislación nacional en Seguridad Alimentaria y Nutricional existente, recalca el Relator la dimensión de la justiciabilidad del derecho, en donde deberán incluirse las infracciones por discriminación de hecho y de derecho en el acceso a los alimentos y a los medios para conseguirlos, y el cumplimiento de las obligaciones específicas de respetar, proteger y realizar.⁸⁸

El valorar la problemática de la escasa capacidad adquisitiva que la situación del salario mínimo en relación al costo de las Canastas Básica Alimentaria y Básica Vital es urgente dada la situación

alimentaria de Guatemala. Deberá considerarse la perspectiva de la violación sistemática al Derecho a la alimentación del más de 50% de personas que en el 2006⁸⁹ no tenían posibilidades de acceder a la satisfacción de las necesidades básicas, de los que 15% no lograban consumir ni siquiera el mínimo alimentario y tomar en cuenta que organismos de cooperación internacional han estimado que durante el 2008 estas cifras aumentaron.

Por otro lado, la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) presentó en el mes de septiembre del 2007 el “Plan de acción nacional en derechos humanos 2007-2017”. Basándose en el compromiso asumido por el Estado en la Conferencia Mundial de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, sobre la elaboración de un Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos, se estableció e implementó la metodología para llevarlo a cabo.⁹⁰

Resumen de las Recomendaciones del Procurador de los Derechos Humanos en materia de seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación adecuada

Generales

1. Redefinir el modelo de desarrollo económico propio y reformas fiscales que permitan incrementar la inversión social, la creación de fuentes de empleo, el impulso de proyectos de desarrollo, especialmente de desarrollo rural, para erradicar la desnutrición crónica y severa, la pobreza y la extrema pobreza.
2. Revisar la elevada prioridad del modelo económico de producción para el mercado internacional en menoscabo de la producción interna de los alimentos que requiere la población guatemalteca.

⁸⁷ Procurador de los Derechos Humanos. Unidad de Estudio y Análisis. Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala. Guatemala, Agosto del 2008. Pág.26.

⁸⁸ Op. Cit. Ziegler, Jean. Misión a Guatemala. Pág. 27-28.

⁸⁹ Instituto Nacional de Estadística - INE -. 2006. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Instituto Nacional de Estadística - INE. Guatemala.

⁹⁰ Gobierno de Guatemala. Comisión Presidencial de Derechos Humanos. Plan de acción nacional en derechos humanos 2007-2017. Guatemala, septiembre del 2007. Pág. 5-9, 12-22, 44, 54.

Estimular la producción de alimentos en las tierras con vocación agrícola, en los diferentes climas y microclimas que existen en el país y fortalecer a las instituciones encargadas de garantizar la producción suficiente y de calidad de los alimentos.

3. Continuar con la inversión en infraestructura, para facilitar el transporte de alimentos.

4. Apoyar oportunamente la producción campesina, promover políticas que favorezcan el comercio justo para estimular el acceso a los alimentos y evitar la violación al derecho a la alimentación.

5. Involucrar a los ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social en campañas educativas permanentes sobre educación nutricional.

6. Ejecutar a las políticas públicas institucionalizadas en la PNSAN y en la ley del SINASAN.

7. Orientar e incrementar los recursos presupuestarios y apoyos institucionales necesarios para la implementación y desarrollo de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), su Reglamento, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, programas y proyectos y leyes relacionadas con el cumplimiento de los compromisos de Estado asumidos en los Acuerdos de Paz, como la instalación de la Ley de Catastro, de la Procuraduría Agraria y Ambiental, los tribunales agrarios y otras más.

8. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) deben buscar un acercamiento con el sector académico.

9. Se vuelve imprescindible para el CONASAN y el Sistema de Información y Comunicación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICSAN), contar con una metodología de seguimiento, evaluación e indicadores básicos de diagnóstico, proceso, impacto o mejora de la situación de la SAN, de respeto, protección y realización progresiva del DA y de la SAN, tomando en cuenta las metas del milenio como indicadores de medición, las recomendaciones hechas por el Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, en su visita a Guatemala en 2005, para establecer los avances en la realización efectiva de estos derechos.

Respecto al marco jurídico y al cumplimiento del Derecho, la Ley y su Reglamento

10. Institucionalizar e implementar el marco legal e institucional.

11. Aprovechar el potencial que existente entre la armonización del Decreto 32-2005 con otras normativas.

12. Aprobación urgente de las leyes que garanticen el derecho para el aprovechamiento y conservación de las aguas, en el marco del disfrute del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria y nutricional,

13. Implementar un modelo o una estrategia integral de crecimiento económico con justicia social para hacer efectivo el DA y a la SAN.

14. El Gobierno y el SINASAN debe preocuparse por cada uno de los pilares del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente por la disminución de la disponibilidad y el acceso económico a los alimentos.

15. En el transcurso del 2008 se acuerde e implemente la sistematización de la información de SAN.

Respecto al marco institucional.

16. Fortalecer institucional y financieramente al SINASAN y al CONASAN, para agilizar las acciones que impulsan la Política de SAN.

17. El CONASAN y la SESAN deben realizar informes periódicos a la PDH.

18. Mayor asistencia del Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades y el Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso de la República a las reuniones del CONASAN .

Respecto a la Política y las estrategias

19. Retomar las estrategias de la Política para su implementación, bajo vigilancia del CONASAN y la SESAN.

20. Diseñar indicadores para monitorear, dar seguimiento y evaluar la PNSAN y el PESAN.

Respecto al Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional

21. Fortalecer e impulsar el Plan Estratégico y planes operativos conjuntándolos con los compromisos de

los Acuerdos de Paz, de los Objetivos y Metas del Milenio, de las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, para articular el avance en estas direcciones.

22. Acelerar los tiempos de ejecución de las acciones del plan para consolidar la institucionalización del SINANSAN.

Sobre el Presupuesto de SAN

23. El Estado debe asignar un mayor presupuesto

destinado a la SAN y velar porque las políticas públicas sean eficientes.

24. Reestructurar el presupuesto de SAN y responder a la planificación estratégica y al enfoque de derechos humanos, los principios de no discriminación, de rendición de cuentas, de participación acerca del gasto público en materia de SAN, aplicar criterios de presupuestos por resultados a las instituciones que componen el SINANSAN.

METAS Y ACCIONES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA DE LA MATRIZ DEL PLAN OPERATIVO SECTORIAL SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

METAS	ACCIONES
<ul style="list-style-type: none"> - Que en el 100% de las comunidades exista un nivel óptimo de Seguridad Alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnosticar las comunidades con bajos niveles de seguridad alimentaria y priorizar por departamento, para avanzar progresivamente. - Garantizar el abastecimiento de granos básicos a las comunidades con niveles bajos de seguridad alimentaria.
<ul style="list-style-type: none"> - Dar continuidad a la Política, Plan Estratégico, Ley y Reglamento Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) entre un gobierno y otro, a todos los niveles: Nacional, Departamental y Municipal. Esta continuidad debe fomentar la realización progresiva del Derecho a la alimentación de la población guatemalteca. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar los proyectos necesarios en las comunidades priorizadas. - Implementar procesos interinstitucionales necesarios, para mejorar la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos, con criterios de autogestión. - Reconocer como prioridad en las agendas políticas el problema de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional.
<ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar la coordinación interministerial para la implementación de los instrumentos de la Política Nacional de SAN en forma programática y coherente con las políticas que se relacionen. Promoviendo la realización progresiva del derecho a la alimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Operativizar y dar seguimiento a los avances técnicos alcanzados recientemente en torno a la SAN para que tenga impacto positivo en la población. - Apoyar los programas de reducción de la desnutrición crónica.
<ul style="list-style-type: none"> - Reducir la desnutrición Crónica Infantil por lo menos en un dos por ciento anual, tomando como referencia el censo de talla desarrollado en el 2002 por el MINEDUC donde se describe que el 49.3% de los niños menores de cinco años padecen desnutrición crónica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover que el enfoque multidisciplinario de la lucha contra la desnutrición. - Vinculando aspectos nutricionales, educativos y agrícola-productivos que respondan a las necesidades de país incluyendo el autoabastecimiento alimentario de las familias. - Incluir el tema SAN en la política de competitividad, desarrollo rural y la política nacional de las mujeres guatemaltecas. - Fortalecer el Centro de Información y Coordinación en SAN (CICSAN) que funciona en la Secretaría SAN y es base del Sistema.

	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir la Política y Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y velar por su cumplimiento.
<ul style="list-style-type: none"> - Que los sectores sociales organizados participen en la toma de decisiones entorno a las soluciones a la Problemática de Inseguridad Alimentaria y Nutricional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar en el tema SAN a sectores sociales, académicos y gubernamentales para promover la formación de una masa crítica acciones preventivas y en caso de situaciones crisis alimentarias.
<ul style="list-style-type: none"> - Transformación de programas de asistencia alimentaria para que no promuevan y practiquen el asistencialismo y paternalismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar y despolitizar los programas de asistencia alimentaria para poblaciones en riesgo y vulnerabilidad alimentaria. - Procurar programas de desarrollo de capacidades locales para alcanzar la autosuficiencia alimentaria en la familia, partiendo de la responsabilidad paterna y dando las oportunidades de educación a la madre y la mujer en general. - Promover e implementar jornadas de sensibilización y capacitación en torno a la problemática de la INSAN. - Lograr el compromiso de los actores vinculados al tema para que tomen las acciones pertinentes. - Actualizar los datos para identificar los grupos de población con alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, con el objeto de prevenir consecuencias negativas priorizar y ejecutar acciones con ellos. - Promover el establecimiento de comisiones SAN a nivel departamental y municipal para coordinar acciones de actores locales. - Promover la responsabilidad social empresarial trabajando en sensibilización con actores de la iniciativa privada. - Establecer indicadores de referencia del compromiso y toma de acciones del sector productivo y de servicios para practicar la seguridad alimentaria dentro de la empresa. - Crear e implementar Centros de Coordinación, Información de - SAN, espacios de coordinación y diálogo de todos los actores antes mencionados, así como las comisiones SAN descentralizadas en el marco de los consejos de desarrollo. - Fomentar el estudio y análisis del problema alimentario nutricional y sus soluciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de acción nacional en derechos humanos 2007-2017.

Este se consolidó tomando en cuenta el resultado del diagnóstico situacional de los Derechos Humanos en Guatemala, obtenido de acciones de análisis y discusión interestatales y con Sociedad Civil, los informes y recomendaciones de los Relatores Especiales y en los informes de la Oficina de la Alta Comisionada en Derechos Humanos en Guatemala (OACNUDH).

En la matriz operativa del plan de acción, se integran acciones dirigidas a metas en Seguridad Alimentaria y Nutricional en coherencia con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley SINASAN) y Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN).

Dentro de las recomendaciones expresadas en relación a la realización del Derecho a la alimentación, el relator mencionó la necesidad de incrementar los fondos de las instituciones de derechos huma-

nos, en especial COPREDEH y la Defensoría de la Mujer Indígena. Con esta última se produjo un aumento de Q6,631,876.00 en cuatro años y en el 2007 se elevó su calidad a dependencia directa de la Presidencia de la República con capacidad de gestión y ejecución administrativa, técnica y financiera.⁹¹ En el mismo periodo, los fondos también fueron incrementados para la PDH casi duplicando la asignación presupuestaria vigente en el año 2005, con un incremento de Q45,739,680.00. Caso contrario al de COPREDEH, a quién se le redujo hasta la fecha un total de Q32,935,280.00 que sufrió el cambio más drástico entre el 2007 y 2008. Disminución que no se justifica en el traslado de los fondos existentes para la defensoría que mientras fue dependencia de la COPREDEH no alcanzó a disponer de más de cinco millones de quetzales.

CUADRO 8 RESUMEN DEL REPORTE DE GASTOS DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER INDÍGENA COMPARATIVO 2005 - 2009

AÑO	ASIGNADO	MODIFICADO	VIGENTE	DEVENGADO	% EJEC.
2005	1,973,150.00	229,914.00	2,203,064.00	2,136,493.19	96.98
2006	4,555,240.00	-104,530.77	4,450,709.23	4,209,304.68	94.58
2007	4,555,240.00	300,000.00	4,855,240.00	4,771,826.93	98.28
2008	0.00	419,173.00	419,173.00	418,327.74	99.8
2009	8,834,940.00	0.00	8,834,940.00	30,312.50	0.52

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, reportes de ejecución de presupuesto, años 2005-2009. Datos hasta enero 2009. Disponible en <https://sicoin.minfin.gob.gt>. <http://transparencia.minfin.gob.gt>

CUADRO 9 RESUMEN DEL REPORTE DE GASTOS DE LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS COMPARATIVO 2005 - 2009

AÑO	ASIGNADO	MODIFICADO	VIGENTE	DEVENGADO	% EJEC.
2005	55,620,000.00	0	55,620,000.00	0	0
2006	61,256,000.00	7,765,974.60	69,021,974.60	68,295,754.21	98.95
2007	65,755,939.48	9,779,248.21	75,535,187.69	74,671,430.39	98.86
2008	100,866,811.31	12,488,627.40	113,355,438.71	110,848,197.47	97.79
2009	101,359,680.00	0.00	101,359,680.00	9,946,640.00	9.81

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, reportes de ejecución de presupuesto, años 2005-2009. Datos hasta enero 2009. Disponible en <https://sicoin.minfin.gob.gt>. Portal de Transparencia Fiscal, Entidades Descentralizadas, Autónomas y Empresas Públicas 2005-2008. Datos hasta enero 2009. Disponible en: <http://transparencia.minfin.gob.gt>.

⁹¹ Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo No. 442-2007. Septiembre del 2007.

CUADRO 10
RESUMEN DEL REPORTE DE GASTOS DE LA COMISIÓN PRESIDENCIAL COORDINADORA
DE LA POLÍTICA DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (COPREDEH)
COMPARATIVO 2005 - 2009

AÑO	ASIGNADO	MODIFICADO	VIGENTE	DEVENGADO	% EJEC.
2005	4,147,544.00	43,091,036.00	47,238,580.00	46,196,378.27	97.79
2006	13,493,616.00	25,876,601.77	39,370,217.77	39,061,979.30	99.22
2007	13,493,616.00	28,400,000.00	41,893,616.00	41,452,522.02	98.95
2008	14,791,275.00	0.00	14,791,275.00	14,079,888.74	95.19
2009	14,303,300.00	0.00	14,303,300.00	908,850.02	6.35

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, reportes de ejecución de presupuesto, años 2005-2009. Datos hasta enero 2009. Disponible en <https://sico.in.minfin.gob.gt>. <http://transparencia.minfin.gob.gt>

Vinculación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En el mes de Julio del 2006 fue presentado el II Informe de Avances: Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. En este informe se vincularon las estadísticas más recientes al momento relacionadas al objetivo No. 1 “Erradicar la Pobreza y el Hambre en Guatemala”.⁹² No se ha elaborado hasta el momento un documento oficial que le de seguimiento al compromiso, aunque se especula que los resultados esperados para el año 2015 están muy lejanos de ser alcanzados, o en casos más graves, exista una regresión en los avances logrados.

Según el informe elaborado por Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, la evaluación de la meta específica de “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre” se basó en el planteamiento a nivel internacional por la Comisión de las Naciones Unidas “UN Millenium Project” de utilizar los dos indicadores: desnutrición global y porcentaje de la población por debajo del consumo mínimo de energía alimentaria. Como un progreso se califica que en el documento de seguimiento, no se incluyeron solamente los indicadores mencionados arriba, sino que se ampliaron las dimensiones de la observación.

⁹² Gobierno de Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2006. II Informe de Avances: Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. Pág. 23-69.

CUADRO 11
INFORME DE AVANCES HACIA EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
LISTADO DE INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA META 2

Indicador	Fuente
Evolución de la desnutrición global según características del hogar 1987 - 2002. Desagregación urbano, rural, indígena, no indígena.	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI).
Evolución de la desnutrición crónica según características del hogar 1987-2002. Desagregación urbano, rural, indígena, no indígena.	
Porcentaje de desnutrición global por región 1987-2002.	
Porcentaje de desnutrición crónica por región 1987-2002.	
Porcentaje de desnutrición global y crónica según nivel educativo de la madre 2002	
Situación del Marco Legal e Institucional en Seguridad Alimentaria y Nutricional.	Ley del SINASAN Decreto 32-2005 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Distribución de recursos destinados a nutrición en el Programa Guate Solidaria.	Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.
Relación entre pobreza y desnutrición (porcentaje de la población menor de cinco años).	Marini y Gargnolati con base en datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI).
Porcentaje de desnutrición crónica y global según origen "etnocultural", porcentajes de la población menor de cinco años.	

Fuente: Elaboración propia con datos del II Informe de Avances: Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala.

Para posibilitar el seguimiento de los indicadores de la situación del derecho a la alimentación en Guatemala, y no solamente de desnutrición, se identificaba la necesidad urgente de actualización de las fuentes de datos oficiales a las que hace referencia el informe que para el año 2009, aún no han sido renovadas en su totalidad. Aunque es reconocido el importante aporte con la publicación del último Censo Nacional de Talla en Escolares (2009) la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) que provee información valiosa entre la cual está el estado nutricional de la niñez menor de cinco años aún no ha sido actualizada desde el año 2002. Casos similares son las encuestas de condiciones de vida, de ingresos y gastos familiares, de patrón de consumo de alimentos, y también la actualización de la actual Canasta Básica Alimentaria.

Tanto para el seguimiento como para la realización progresiva, se motiva al Estado Guatemalteco y a las entidades obligadas llevar a cabo la vigilancia, a que integren herramientas como las Directrices Voluntarias, que son un apoyo directo tanto para el seguimiento del cumplimiento como para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.⁹³

⁹³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Boletín: LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS EN SÍNTESIS.

VII. Estrategia integral de desarrollo

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.



Ausencia de una Estrategia de Desarrollo

En Guatemala no existe una estrategia integral de desarrollo abordada desde el enfoque de derechos y elaborada en forma consensuada. Vacío que se amplía en la ausencia de un plan estratégico para la realización del derecho a la alimentación que abarque la profundidad y extensión que su realización contempla. Hasta el momento, aunque existen esfuerzos que buscan acercarse al carácter de estrategia, la creación de esta no se advierte como prioridad dentro de las actividades del Estado.

Previo a la toma de posesión del gobierno de Álvaro Colóm el 14 de enero del 2008, existían propuestas orientadas a resolver la problemática alimentaria de Guatemala. Algunas elaboradas dentro de la institucionalidad en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) existente, como el (PESAN) Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007 - 2016, y otras específicas al proceso electoral como el Plan de Gobierno mejor conocido por “Plan de la Esperanza”.

Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007 - 2016

El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN), fue elaborado desde el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), siendo *“la orientación de los objetivos de la PNSAN a nivel nacional, con la coordinación de acciones interinstitucionales e intersectoriales, para mejorar la situación alimentaria y nutricional”*, el objetivo general del documento.⁹⁴

Con la definición en este plan de los objetivos, población y lineamientos estratégicos, se estructuró una estrategia general de implementación basada en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), sus miembros y las corresponsabilidades atribuidas por la Ley del SINASAN a cada uno, integrando los programas ya existentes en las entidades gubernamentales dentro de una matriz operativa para cada objetivo estratégico.

En su momento, significó un avance en la recomendación específica que hiciera el Relator Especial para el Derecho a la alimentación, Jean Ziegler, aunque careciera de la consideración de problemáticas más profundas como el acceso a los recursos naturales como tierra, o la reorientación de la producción agrícola hacia las y los pequeños productores.

⁹⁴ Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONASAN. Borrador del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2007-2016, Septiembre del 2007. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

RESUMEN DE ESTRUCTURA
PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
PESAN 2007 - 2016

<p>Población Objetivo: Población guatemalteca que presenta algún grado de inseguridad alimentaria y nutricional, como, desnutrición crónica, desnutrición aguda, sobrepeso y obesidad, deficiencias de micronutrientes, situación de emergencia por crisis alimentarias y/o nutricionales.</p>			
<p>Objetivo General: Orientar la implementación de los objetivos de la Política Nacional de SAN, durante un plazo mediano, comprendido entre los años 2007 y 2016, en todo el territorio nacional, coordinando acciones interinstitucionales e intersectoriales, para mejorar así de forma sustancial la situación alimentaria y nutricional de Guatemala.</p>			
Objetivos Estratégicos	Lineamientos Estratégicos	Programas	Responsables
<p>Mejorar la disponibilidad per cápita de alimentos de calidad en el ámbito nacional y en los hogares, buscando a la vez un equilibrio razonable entre el aumento de la producción nacional, las exportaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Competitividad para producción de alimentos básicos - Mejorar infraestructura productiva - Armonización entre importaciones y exportaciones de alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Producción de alimentos - Granos básicos - Insumos - Post-cosecha - Mantenimiento y ampliación de cobertura de infraestructura vial en zonas de alto riesgo de INSAN - Ampliación de cobertura de infraestructura para la comercialización - Mejoramiento y ampliación de cobertura para riego y drenaje - Creación y funcionamiento de Comisión Interinstitucional para la regulación del mercado en SAN 	<p>MAGA Consejos de desarrollo INCOPAS</p>
<p>Promover acciones para mejorar el acceso económico, físico y cultural de la población a los alimentos, especialmente aquella que se encuentra en pobreza y pobreza extrema, para enfrentar los problemas nutricionales que existan en el país. Con una participación activa de las comunidades afectadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer programas combate a la pobreza - Alianzas productivas - Condiciones de mercado para estabilización de precios de alimentos - Asistencia alimentaria en alarmas de crisis 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a los alimentos - Reducción de la pobreza - Protección a población vulnerable - Asistencia alimentaria - Alimentos por acciones - Alimentación escolar - Atención integral del niño 	<p>MAGA SEGEPLAN INCOPAS SOSEP SBS MINEDUC INDECA</p>
<p>Propiciar que toda la población tenga un consumo diario de alimentos en cantidad y calidad adecuadas, apoyando la creación y/o aplicación de condiciones políticas, económicas, sociales, educativas, ambientales y culturales que permitan a la población decidir sobre el consumo de alimentos inocuos y nutritivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prácticas y estilos de vida saludables con pertinencia cultural - Lactancia materna LM exclusiva y alimentación complementaria infantil - Inocuidad en producción y comercialización de alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Readecuación curricular de educación en SAN - Cultura alimentaria saludable - Prevención y reducción de sobrepeso y obesidad - Promoción de LM - Promoción de alimentación complementaria infantil - Promoción de alimentación infantil y escolar - Coord. Y control de inocuidad de alimentos 	<p>MSPAS MINEDUC SESAN SBS SOSEP INCOPAS</p>
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de cobertura, calidad y calidez de servicios de salud - Vigilancia epidemiológica relacionada con alimentación y nutrición - Ampliar y mejorar la fortificación de alimentos, disposición y acceso y uso de agua segura y saneamiento básico 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de cobertura - Promoción y prevención - Vigilancia epidemiológica - Nacional de fortificación de alimentos - Servicios de saneamiento básico 	<p>MSPAS MICIVI MINEDUC SOSEP INCOPAS MARN DICOR INFOM FONAPAZ Consejos de desarrollo</p>

Objetivos Estratégicos	Lineamientos Estratégicos	Programas	Responsables
Fortalecer la acción pública y privada que desarrolla el tratamiento de la población desnutrida, particularmente en los sectores más afectados o de mayor vulnerabilidad, como son niños, niñas y madres lactantes.	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la desnutrición crónica - Asistencia alimentaria en desnutrición aguda a niñez y familias - Suplementación con micronutrientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la desnutrición crónica - Suplementación y micronutrientes - Atención a la desnutrición aguda - Nacional de control y erradicación de desórdenes por deficiencia de micronutrientes 	MSPAS SESAN MINEDUC SBS SOSEP MAGA INCOPAS
Consolidar y desarrollar el SINASAN, especialmente en cuanto los instrumentos de coordinación estratégica y operativa y la efectiva puesta en marcha de un sistema de información nacional, permanente y veraz, sobre la SAN.	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación SINASAN - Sistemas de información en SAN - Cooperación gobierno central y entidades de descentralización - Fortalecer participación, competencia y capacidad de actores no gubernamentales en materia de SAN 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación SINASAN - Integración de información en SAN - Cooperación y coordinación interinstitucional del SINASAN 	SESAN INCOPAS MSPAS VISAN/MAGA SEGEPLAN MINFIN MINEDUC Consejos de desarrollo

Fuente: Elaboración propia con base en el Borrador del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2007-2016.

La presentación del plan constituyó un paso más hacia la operativización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) y de la Ley del SINASAN, y expuso la coordinación de los programas ya existentes según los lineamientos estratégicos a mediano y largo plazo a los que buscaban dar respuesta.

Entre las obligaciones que el Estado guatemalteco asumió al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en cuanto al derecho a la alimentación adecuada, se encuentra la garantía de *“la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre”*.⁹⁵ En Guatemala el escaso avance en el cumplimiento de este derecho, es justificado por las autoridades respectivas con la carencia de recursos financieros para ello. Pero, al aducir esto será necesario que un gobierno demuestre que ha utilizado al máximo los recursos de los que dispone.

En el Plan Estratégico propuesto no se establece un monto del Producto Interno Bruto o la proporción presupuestaria orientada a esta estrategia, pero se fundamenta además de la PNSAN, en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005. En el Artículo 38 (Capítulo X. Disposiciones finales) se asigna por lo menos *“medio punto porcentual (0.5%), específicamente en proyectos de SAN”*⁹⁶, atribuyendo la responsabilidad de definición de responsabilidades sectoriales e institucionales para su destino, al CONASAN a través del PESAN.

Aunque la proporción establecida no se considera suficiente al reconocer todas las dimensiones

que la problemática alimentaria significa, en lo que concierne a los recursos financieros, sería el PESAN una herramienta importante. Esto porque permitiría, con el ordenamiento y distribución de atribuciones que presenta, la posibilidad de monitoreo, evaluación y fiscalización en cuanto al uso adecuado de los recursos orientados específicamente a la Seguridad Alimentaria y Nutricional y menor posibilidad de desvío hacia objetivos político partidistas con cada cambio de gobierno.

Al producirse en el 2009 la transición de autoridades y la integración de nuevos representantes por las instituciones del Estado al CONASAN, a la presidencia y secretaría del SINASAN; se suspende la ejecución del PESAN, dando paso a los planes *“Coyuntural”* y de *“Contingencia”* impulsados desde el Consejo de Cohesión Social.

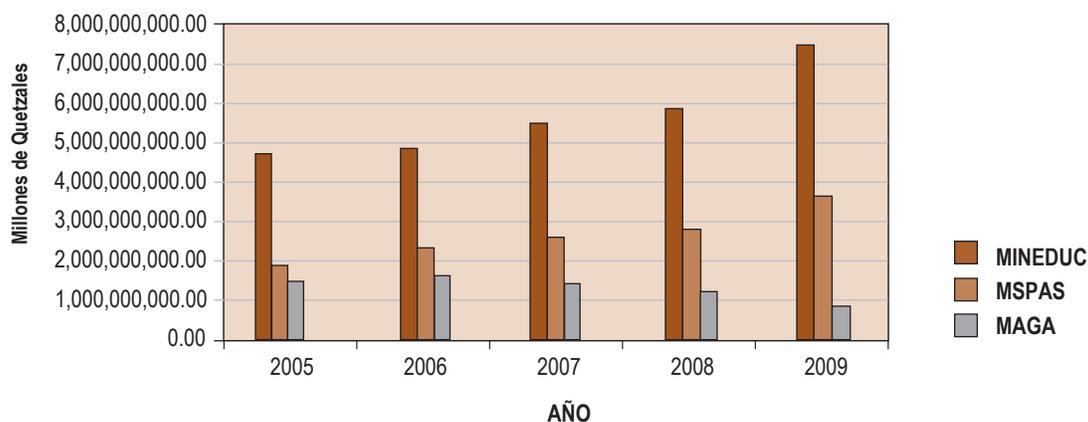
Desde la aprobación del Decreto 32-2005 (Ley del SINASAN), el presupuesto vigente total de algunas de las instituciones gubernamentales que pertenecen al CONASAN se ha incrementado en un total de Q6,641,849,853.00 en cuatro años. Aunque esto no signifique la disminución de la dimensión de la problemática, porque los fondos no en todos los casos se orientan a soluciones contundentes, coordinadas y articuladas entre sí, y en algunos contradicen el discurso de las autoridades en turno.

⁹⁵ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Párrafo 17. Organización de las Naciones Unidas. Mayo de 1999. Ginebra, Suiza.

⁹⁶ Gobierno de la República de Guatemala. Decreto 32-2005. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala. 2005.

Es el caso del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, al que en los últimos años se le ha disminuido gradualmente la asignación presupuestaria, a pesar de ser éste, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Educación, las principales entidades ejecutoras de programas y proyectos en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

GRÁFICA 10
PRINCIPALES ENTIDADES EJECUTORAS
PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIO - NUTRICIONAL
COMPARATIVO DE ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS
AÑOS 2005 AL 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, reportes de ejecución de presupuesto, años 2005-2009. Datos hasta enero 2009. Disponible en <https://sico.in.minfin.gov.gt>.

CUADRO 12
RESUMEN DEL REPORTE DE GASTOS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS
GUBERNAMENTALES DIRIGIDOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
COMPARATIVO 2008 - 2009
EN MILLONES DE QUETZALES

ENTIDAD	PROGRAMA	ASIGNADO		MODIFICADO		VIGENTE		DEVENGADO		EJECUTADO %	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	Programa Creciendo Bien	3,112.3	2,633.1	149.7	4,776.6	3,262.1		1,266.1	0.01	38.8	0.17
Ministerio de Educación	Alimentación Escolar	546,451.6	674,026.8	-125,550.3	0	420,901.4	674,026.8	420,885.1	0	77.0	0
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Extensión de Cobertura de los Servicios de Salud	229,363.4	261,938.1	-8,996.1	51,348.9	220,367.3	313,286.9	207,789.8	0	94.3	0
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Desarrollo Agrícola y Asistencia Alimentaria	409,917.1	481,936.7	29,192.7	0.45	439,109.8	481,941.2	424,709.6	0.70	96.7	0.15
TOTAL		1,188,844.4	1,420,534.7	163,888.8	56,126.95	1,083,640.6	1,476,664.5	1,054,650.6	0.71	88.7	4.99

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, reportes de ejecución de presupuesto, años 2008-2009. Datos hasta enero 2009. Disponible en <https://sico.in.minfin.gov.gt>.

La puesta en marcha del PESAN, su readequación, corrección o presentación de alternativas que respondan directamente al mandato legal de éste, es una de las demandas que las organizaciones sociales que vigilan el cumplimiento del Derecho a la Alimentación, la Seguridad y la Soberanía Alimentaria plantearon durante el año 2008.

Como institución pública, la Procuraduría de los Derechos Humanos fue la única en hacer la petición de modificaciones y de la implementación del PESAN, como parte de las recomendaciones incluidas en el Primer Informe de seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala:⁹⁷

“21. Fortalecer e impulsar el Plan Estratégico y planes operativos a fin de conjuntar visiones, esfuerzos y recursos para ello, con visión de cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, de los Objetivos y Metas del Milenio, de las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, para articular el avance en estas direcciones.

22. Se recomienda acelerar los tiempos de ejecución de las acciones del plan para consolidar la institucionalización del SINANSAN, para atacar los rezagos acumulados, que exigen respuestas rápidas, y es lo que el pueblo espera para recuperar la confianza en el sistema jurídico, político e institucional.”

Mientras tanto, los ciudadanos en su mayoría desconocen la existencia de los instrumentos y normativa legal en Seguridad Alimentaria y Nutricional, de los compromisos internacionales hacia el cumplimiento del Derecho a la alimentación Adecuada y de las obligaciones del estado en cuanto a ello. A esto se suma que en las situaciones en las que se presentan denuncias haciendo uso de los mecanismos de reclamo como la PDH, los casos progresan en forma lenta, se estancan o no se llega más allá de procedimientos de mediación.

De la Esperanza a la Cohesión Social

En el Plan de Gobierno de Álvaro Colóm (2008-2012),⁹⁸ presentado en el período electoral, la situación alimentaria se considera desde la perspectiva de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este esquema, las acciones se insertan en la Política de Desarrollo Social, Política de Desarrollo Municipal, Política Legislativa y Política de Desarrollo Económico.

Según el carácter de la política y los objetivos a los que responde, se presentaron estrategias y acciones concretas dirigidas a alguno de los

componentes o pilares de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, utilización biológica de los alimentos y consumo de alimentos. La operativización de las propuestas se despliegan en programas, gestiones, garantías, y sin considerar la vinculación inmediata que debe existir entre ellas. Aunque se expresan las responsabilidades determinadas al cumplimiento de la ley y política de SAN, la escasa voluntad en aplicar este aspecto ha sido un proceder recurrente por ambos gobiernos, desde su aprobación.

El establecimiento de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social (que no estaba contemplada en el plan de gobierno)⁹⁹, aparece como la forma de orientar la inversión social hacia los objetivos del plan de Gobierno con el Acuerdo Gubernativo 79-2008.

⁹⁷ Procurador de los Derechos Humanos. Unidad de Estudio y Análisis. Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala. Guatemala, Agosto del 2008. Pág. 79.

⁹⁸ Colom, Álvaro. Plan de la Esperanza, Plan de Gobierno. Unidad Nacional de la Esperanza. Insights S. A. 2007. Guatemala. Pág. 1-5, 40-71, 103-136, 251-266.

⁹⁹ Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo No. 79-2008. Publicado en Diario de Centro América 23 de Enero del 2008.

CUADRO 13
PROPUESTA DE ABORDAJE DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NUTRICIONAL
PLAN DE GOBIERNO: “PLAN DE LA ESPERANZA”

Política	Objetivo Específico	Estrategia	Principales Acciones
Desarrollo Social	Combatir la pobreza y velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la Ley de Desarrollo Social, la Agenda Nacional Compartida y las Metas y Objetivos del Milenio sobre desarrollo social.	Se creará el Instituto de Desarrollo Rural Integral, con enfoque en equidad, articulación rural - urbano, territorial, seguridad alimentaria y nutricional, y diversidad multisectorial económica.	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar progresivamente la inversión del gasto social público con calidad... - Convertir los acuerdos nacionales e internacionales en políticas prioritarias de Estado... así como integrar y articular los programas de servicio social para facilitar el cumplimiento de los fines del desarrollo integral orientados al bienestar del ser humano... - Garantizar el cumplimiento de la Ley General de descentralización, de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal. - Construir una red nacional de políticas de desarrollo rural y social focalizadas con base en el mapa de pobreza y mayor exclusión social ... - Promover que cada municipio formule su propia estrategia de combate a la pobreza...
	Asegurar las condiciones e inversiones necesarias que garanticen los derechos a la salud, educación y nutrición, favoreciendo el desarrollo de la capacidad productiva de bienes y servicios que el país necesita.	Garantizar un nivel básico de nutrición a la población guatemalteca, particularmente a madres y niños en situación de pobreza y pobreza extrema de áreas rurales y urbano marginales.	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar e implementar la política de seguridad alimentaria y nutricional en el país, extendiéndola a todos los grupos vulnerables. - Aumentar los recursos financieros asignados a la población desnutrida. - Aumentar la producción alimentaria mediante el desarrollo sostenible del sector agrícola, mejorando las oportunidades de mercado. - Implementar y fortalecer los programas de desayunos y almuerzos para preescolares y escolares, especialmente en guarderías infantiles, incluyendo a madres en estado de desnutrición pre y postnatal. - Implementar centros de desarrollo integral para niños y niñas (guarderías).
Desarrollo Municipal	Impulsar programas de modernización, ampliación de coberturas y mejoramiento de los servicios sociales municipales.	Contribuir, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, otras instituciones dedicadas a la salud de la población y los comités locales de salud, a elevar el nivel de la salud de los habitantes del Municipio.	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar programas relativos a la seguridad alimentaria y nutricional en grupos sociales de pobreza y extrema pobreza.
Legislativa	Formular y aprobar un conjunto de leyes de beneficio social e incidencia ciudadana, para sentar las bases: económicas, políticas y sociales del cambio... que procure hacia la auténtica realización del bien común, teniendo como base la prevalencia al interés social sobre el particular... legislando en función de las mayorías generalmente ignoradas.	Garantizar el nivel básico de nutrición de la población.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover desde la Bancada y la Comisión de Seguridad Alimentaria, la aplicación de ley específica así como monitorear la implementación de los programas de la SESAN.
Desarrollo Económico	Desarrollar la capacidad productiva a través de la organización comunitaria.	Crear redes de cooperativas orientadas al combate del desempleo y con sostenibilidad de la seguridad alimentaria, así como a la producción y comercialización externa de sus excedentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar y actualizar la Ley General de Cooperativas. - Reestructurar el Instituto Nacional de Cooperativas (INA COP) y de la Inspección General de Cooperativas (INGECOP)..., dentro del actual contexto económico internacional. - Facilitar las condiciones en la adquisición de insumos y factores de producción para que las redes de cooperativas puedan alcanzar sus objetivos. - Crear asociaciones comunitarias económicas productivas a través de fideicomisos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Gobierno.

A través del Consejo de Cohesión Social, se han lanzado desde el primer mes de este gobierno, programas con responsabilidades asignadas a las instituciones ligadas a esta figura, según el carácter y organización del mismo. Siendo la existencia y funcionamiento del Consejo de Cohesión Social y comisiones relacionadas, los que han gozado de carácter prioritario, durante los últimos 12 meses.

En la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, según lo descrito en el Acuerdo Gubernativo, tienen presencia el Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) y es a partir de esta nueva figura que se orientaron las principales propuestas y acciones ejecutadas.

Este consejo se presenta como respuesta a la emergencia de atención de la población en extrema pobreza del país, a través de focalización geográfica.¹⁰⁰ Centra sus iniciativas en las áreas de educación, salud, infraestructura, sostenibilidad (entrega de microcréditos), cultura y deportes, y transferencias monetarias condicionadas.

Una de las principales características de ésta nueva figura fue la ausencia de carácter estratégico, de planificación de acciones y de estructura programática en la disposición de los recursos a utilizar. Así, en sus inicios describe con poca claridad las fuentes de financiamiento que permitirían la ejecución los programas que a grandes rasgos proyectaba implementar.

Al final del 2008, fueron los programas “Mi Familia Progresá”, “Bolsa Solidaria”, “Comedores Solidarios”, “Mi Familia Aprende”, “Escuelas Abiertas” y “Pro Rural” los que protagonizaron el quehacer del gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza. Priorizando los tres primeros según la agenda presidencial en relación a la problemática de salud y alimentación de la población.

Estas intervenciones fueron aglutinadas con otras propuestas y programas específicos en Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Agricultura, Ganadería y alimentación (MAGA), Ministerio

de Educación (MINEDUC), Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), SCEP, INFOM, SOSEP, SBS, MINEDUC, invariablemente bajo la coordinación del Consejo de Cohesión Social (CCS).

Las actuaciones se explicaron a través de un Plan Coyuntural y un Plan de Contingencia Alimentaria para enfrentar la “crisis alimentaria”. Aunque dichos planes fueron aprobados a través del CONASAN, no prevaleció el carácter de ente rector y coordinador de éste, como lo especifica la Ley del SINASAN, al dotarle de estas funciones al CCS.

El Plan Coyuntural se orientó dentro de la estructura de la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC) y se enfocó en 46 municipios priorizados por Índices de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (MAGA 2002) y los Mapas de Pobreza (SEGEPLAN/INE/URL/PNUD 2006).¹⁰¹

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

¹⁰⁰ Consejo de Cohesión Social. Informe Plan de Acción 100 Días. Consejo de Cohesión Social. Mayo, 2008. Guatemala. Pág. 2-18.

¹⁰¹ Presidencia de la República de Guatemala. Enero del 2008. Informe Presidencial al Congreso de la República. Pág. 48-51.

CUADRO 14
RESUMEN DE ACCIONES
INTERVENCIONES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
EN TIEMPOS DE CRISIS 2008-2009 AGOSTO 2008

Plan Coyuntural	Plan de Contingencia
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica/ Vitacereal y Chispitas Nutricionales (ENRDC) • Producción de granos básicos • Estabilización de precios canasta básica • Ampliación de cobertura en salud, educación y agua potable • Programa de Refacción Escolar • Información, Educación y Comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Enlace con Transferencias Monetarias Condicionadas "Mi Familia Progresá" • Provisión de Bolsas Solidarias de Alimentos • Mi Familia Aprende • Comedores Populares • Cocinas Solidarias

Fuente: Elaboración propia con datos de la Presentación: Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis.

El Plan de Contingencia se enfocó en la atención de los 46 municipios priorizados en riesgo a la inseguridad alimentaria, pobreza y en los afectados por desastres climáticos.¹⁰² La conjunción y coordinación de programas y medidas de los planes coyuntural y de contingencia, han representado la alternativa que la SESAN propone en ausencia de un plan estratégico. No se conoce hasta el momento otra propuesta, ni la existencia de intenciones para ello.

Hasta el mes de enero del 2009, se reportó una inversión total de Q270,947,825.16. en dónde el 45 % de lo devengado corresponde al año anterior, y el 54 % al mes de enero del presente.

CUADRO 15
RESUMEN DE INVERSIÓN ESTATAL EN PROGRAMAS DEL CONSEJO DE COHESIÓN SOCIAL
ORIENTADOS HACIA LA PROBLEMÁTICA ALIMENTARIO - NUTRICIONAL
AÑOS 2008 - 2009

PROGRAMA	ASIGNADO		MODIFICADO		VIGENTE		DEVENGADO		EJECUTADO %	
	2000	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
MI FAMILIA PROGRESA	0	247,000,000.00	122,034,412.65	0	122,034,412.65	247,000,000.00	116,701,850.69	146,746,795.66	95.63	59.41
BOLSAS SOLIDARIAS	0	0	5,129,560.56	11,003,240.00	5,129,560.56	11,003,240.00	5,129,560.56	0	100	0
COMEDORES SOLIDARIOS	0	11,079,7690.00	1,822,979.40	20,744,960.00	1,822,979.4	31,824,729.00	1,822,979.4	546,638.85	100	1.72
TOTAL	0	258,079,769.00	128,986,952.61	317,482.00	128,986,952.61	289,827,969.00	123,654,390.65	147,293,434.51	95.78	50.82

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, reportes de ejecución de presupuesto, años 2008-2009. Datos hasta enero 2009. Disponible en <https://sicoin.minfin.gob.gt>.

¹⁰² Gobierno de Guatemala. Presentación: Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Agosto, 2008. Guatemala.

Al ponerse en marcha los planes coyuntural y de contingencia en los municipios donde ya trabajan los programas presidenciales del Consejo de Cohesión Social, se identifica una importante articulación de las actividades, aunque deberán establecerse mecanismos de seguimiento de la ejecución y las evaluaciones de impacto real.

A diferencia del año anterior, en el presupuesto del año 2009 se asignan rubros específicos para estos programas. Superando las deficiencias en el planteamiento se identifican acciones dirigidas a mejorar la situación de algunos segmentos de la población vulnerable especialmente el grupo materno infantil, pero aún no se consideran medias específicas de atención a la tercera edad y las propuestas hacia la población indígena y campesina no contemplan las necesidades reales.

Además, la prioridad deberá ser que estas intervenciones se vean acompañadas por medidas a mediano y largo plazo, de carácter sostenible y sustentable, que conduzcan al ejercicio pleno del Derecho a la alimentación Adecuada y no a la dependencia.

Finalmente, uno de los retos será el establecimiento de mecanismos de transparencia y de reclamo que sean accesibles para toda la población y que prevengan en alguna medida riesgos de corrupción, desvío de fondos, clientelismo político, etc.



Conclusiones:

Los niveles de desnutrición según datos oficiales, demuestran que por lo menos la mitad de la población infantil del país se encuentra en situación de hambre, aunque en los últimos siete años el porcentaje de población escolar desnutrida se redujo, la prevalencia aumentó en poblaciones que ya eran “muy altamente vulnerables” y en su mayoría la desnutrición como una de las principales manifestaciones de exclusión social, se concentra y afianza en la población rural y en la población indígena.

La existencia de herramientas legales que conduzcan a la efectividad de la alimentación como un derecho de la población guatemalteca, continúa siendo insuficiente mientras estas no se operativicen. Además de continuar sin aplicarse en su totalidad según la naturaleza para la cual fue creada, la normativa continúa sin considerar la dimensión de justiciabilidad del derecho a la alimentación. Las obligaciones específicas del Estado guatemalteco de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación continúan sin ser asumidas por el Estado guatemalteco y aún en existencia de una Ley y una Política alimentaria, se continúan las medidas que responden a políticas de gobierno y no a políticas de estado con carácter integral. Este es el caso de la creación de figuras temporales a partir del Consejo de Cohesión Social, con funciones y atribuciones en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) que debilitan un ya frágilmente instalado Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN).

La vigilancia de la realización ha sido asumida desde Organizaciones de la Sociedad Civil que han ejercido la titularidad de derechos y han asumido también un papel fiscalizador en la facilitación del derecho a la alimentación para la población guatemalteca. Por mandato constitucional esta tarea le ha sido atribuida por al Procurador de los Derechos Humanos y en este aspecto es en el que se han identificado avances en seguimiento a las recomendaciones de Jean Ziegler. Aunque en la coyuntura de la “crisis alimentaria” se retomó la trascendencia de las demandas de aumento al Salario Mínimo y la necesidad de que este sea capaz de sufragar al menos el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), la brecha es cercana a los Q300.00 y la capacidad de compra del monto actual no supera el 85%, y continúa siendo insuficiente para acceder a la alimentación mínima de por lo menos 1,976,604 personas (según cifras del 2006).

La poca capacidad adquisitiva del guatemalteco para satisfacer sus necesidades básicas se ve nuevamente amenazada por la insistencia del sector empresarial en la implantación del salario por productividad que significaría una transgresión más de los derechos de las y los trabajadores. El bajo nivel de fiscalización del Ministerio de Trabajo no solamente permite el incumplimiento del pago del salario estipulado, sino que ignora las recurrentes y variadas formas que las violaciones al derecho a un trabajo digno.

Por encima del comercio y de la industria, la actividad agrícola sigue siendo la rama de actividad que más Población Ocupada genera. Para el desarrollo de esta es inherente el acceso a la tierra y otros recursos naturales, pero como lo evidenció el Relator Jean Ziegler los niveles de desnutrición y malnutrición obedecen más que falta de alimentos a la desigual distribución de los recursos productivos del país, la concentración de tierras y la riqueza extrema.

Aunque en algunos de los aspectos remarcados por el Relator se han presentado cambios, lo relacionado a la redistribución, acceso, tenencia y uso de los recursos naturales, especialmente tierra, agua y minería no representa avances. En los tres casos continúa la discriminación de las poblaciones indígenas y campesinas, el desconocimiento de los derechos históricos sobre la posesión de los recursos y la deslegitimación de los procesos locales de manejo de estos. Además de que no se ejercen medidas de protección contra la violencia hacia la población indígena y población

campesina que defiende legítimamente el uso, propiedad y posesión de la tierra, agua y minerales, se incrementan las acciones violentas y la criminalización de la dirigencia.

Al igual que la tierra, el agua y los minerales se han convertido para algunos sectores de la población mundial en una mercancía capaz de producir y acrecentar ganancias. La privatización y concentración desigual de este y demás recursos naturales es actualmente uno de los principales causantes de la situación alimentario nutricional de Guatemala. Además del despojo y desplazamiento, la contaminación por residuos de los procesos químicos en el suelo, agua y aire, ponen en riesgo el estado de salud de las poblaciones asentadas en las áreas donde se llevan a cabo acciones como la producción de agrocombustibles o la explotación minera.

Las instituciones del Estado creadas a partir de los Acuerdos de Paz para dar solución y seguimiento a la conflictividad generada por el uso, posesión y tenencia de la tierra han sido debilitadas y hay falta de consistencia en la asignación de recursos para su funcionamiento. En los casos de acciones violentas en contra de la población campesina las entidades encargadas de dar seguimiento como la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Secretaría de Asuntos Agrarios participan solamente de forma reactiva en la mayoría de los casos y las acciones preventivas y de protección a la población afectada no se producen.

A la dinámica histórica en la tenencia de la tierra se le suma la amenaza de los cambios en el uso de este recurso. El uso de pastos para ganado y la expansión de cultivos para agro combustibles no solo suplantán las actividades agrícolas tradicionales, sino que desplazan a las y los campesinos de sus tierras y con ello de cualquier posibilidad de acceder o producir la alimentación para sí mismos, para sus familias, para las comunidades y para la mayoría de la población que depende de la ya baja producción nacional.

La situación alimentaria refleja también el debilitamiento de la capacidad productiva de Guatemala a través de la apertura comercial desmedida; lo que hace susceptible al país a la denominada crisis alimentaria mundial. Este último resultado, se fragiliza aún más con el consenso, ratificación y ampliación de acuerdos de apertura comercial, que dejan en clara desventaja a los productores nacionales sin ningún apoyo estatal y trabajando en condiciones adversas, contra la política de subsidios a sus agricultores de Estados Unidos y la Unión Europea.

Aún así, en este escenario no hay propuestas actuales desde el gobierno para dar solución a la problemática agraria y las iniciativas consensuadas en espacios de diálogo incluyentes como la “Propuesta de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral” siguen sin ser tomadas en cuenta.

De las recomendaciones específicas dadas al Estado Guatemalteco en el año 2005, lejos de existir avances hacia la realización del derecho a la alimentación de la población guatemalteca, existen las amenazas identificadas y aún más grave, se omiten, gestan, avalan y promueven procesos que conducen hacia la regresividad.

Referencias:

- Alianza para el Desarrollo Rural Integral. Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral. Guatemala, 2008.
- Alonso, Alberto; Alonzo, Fernando; Jochen Dür. Caña de Azúcar y Palma Africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. IDEAR/CONGCOOP. Guatemala, 2008.
- Asamblea Nacional Constituyente del Congreso de la República. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, 1985.
- CIIDH. Misión Guatemala: combatir el hambre. Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación para Guatemala, Jean Ziegler. Guatemala, 2007.
- Colom, Álvaro. Plan de la Esperanza, Plan de Gobierno. Unidad Nacional de la Esperanza. Insights S.A. Guatemala, 2007.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Organización de las Naciones Unidas. Ginebra, 1999.
- CONASAN. Borrador del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2007-2016. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional SESAN. Guatemala, 2007.
- Consejo de Cohesión Social. Informe Plan de Acción 100 Días. Consejo de Cohesión Social. Guatemala, 2008.
- DR-CAFTA. Capítulo 3. Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado. Sección F: Agricultura. Artículo 3.14: Subsidios a las Exportaciones Agrícolas.
- Ferreira, Francisco H.G.; Walton Michael. La Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la Historia?. Banco Mundial. Bogotá, 2005.
- FIAN. El Derecho a la Alimentación Adecuada de las Mujeres Rurales e Indígenas en Guatemala. 2008.
- Gauster, Susana. Presentación: El CAFTA y el Derecho a la Alimentación. Instituto de Estudios Agrícolas y Rurales (IDEAR). Coordinadora de ONG y Cooperativas (CONGCOOP). Guatemala, 2007.
- Gobierno de Guatemala. Comisión Presidencial de Derechos Humanos. Plan de acción nacional en derechos humanos 2007-2017. Guatemala, 2007.
- Gobierno de Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. II Informe de Avances: Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. Guatemala, 2006.
- Gobierno de la República de Guatemala. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala. 2005.
- Gobierno de la República de Guatemala. Ley del Fondo de Tierras. Decreto 24-99.
- Gobierno de la República de Guatemala. Decreto 32-2005. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, 2005.
- Gobierno de Guatemala. Presentación: Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, 2008.
- Gobierno de Guatemala; Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG; Naciones Unidas. Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Guatemala, 1996.
- Guzmán, Vivian. La niñez guatemalteca en cifras: Compendio estadístico sobre las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos. UNICEF/PNUD/INDH/UNICEF. Guatemala, 2007.
- Instituto Nacional de Estadística Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala, 2006.
- María Antonieta del Cid de Bonilla. Informe de la Presidenta del Banco de Guatemala y Junta Monetaria ante el Congreso de la República. Banco de Guatemala. Guatemala, 2008.

- Martínez, Rodrigo; Fernández, Andrés; Montoya, Ana. Informe de Proyecto: Análisis del Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina; Resultados del Estudio en Guatemala. Programa Mundial De Alimentos (PMA); División De Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Santiago de Chile, 2006.
- Menchú, M; Osegueda, O; Zuñiga M. La Canasta Básica de Alimentos en Centroamérica: revisión de la metodología. Guatemala, Instituto de Nutrición de Centro America y Panamá (INCAP). Guatemala, 1992.
- Ministerio de Educación/Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Tercer Censo Nacional de Talla: Resumen Ejecutivo. Guatemala, 2009.
- Movimiento de Mujeres Indígenas TZ'UNUNIJA'. Informe Alternativo Sobre el Cumplimiento del Estado de Guatemala de Los Compromisos de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. (CEDAW). Guatemala, 2008.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Guatemala, 2008.
- Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Información de Coyuntura Sobre el Alza del Precio de los Alimentos: Boletín No. 1 Junio 2008. SICA / Unión Europea / PRESANCA / INCAP. Guatemala. Guatemala, 2008.
- Oficina Internacional del Trabajo. La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 2008.
- Procuraduría de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado: situación de los derechos humanos en Guatemala. Guatemala, 2006 y 2007.
- Procurador de los Derechos Humanos. Unidad de Estudio y Análisis. Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala. Guatemala, 2008.
- Programa Mundial de Alimentos. Serie de Informes Sobre el Hambre en el Mundo 2007: El Hambre y la Salud. Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Roma, 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008. Volumen I. Guatemala.
- Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos. El Agua, una responsabilidad compartida. 2 Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: resumen ejecutivo. Zaragoza, 2007.
- Sigüenza, Pablo. Informe DESC 2008, Capítulo 9: reforma a regímenes agrarios. CIIDH/CONGCOOP. Guatemala, 2008.
- UDEFEGUA. Impunidad. ¿Quiénes son los responsables?: ataques contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Guatemala, 2006.
- UDEFEGUA/Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales en Guatemala. Nadie Debe Perder la Vida o la Libertad por su Derecho a la Alimentación: “Investigación diagnóstica en torno a las consecuencias del manejo del Estado del conflicto agrario a nivel nacional sobre el movimiento campesino guatemalteco entre 2004 y 2007”. UDEFEGUA/Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales en Guatemala/ Action AID. Guatemala, 2008.
- Ziegler, Jean. Misión a Guatemala: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Derecho a la Alimentación, Informe del Relator Especial Sobre el Derecho a la Alimentación. Naciones Unidas. Documento E/CN.4/2006/44/ADD.1 presentado ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 18 de febrero del 2006, durante el 62º período de sesiones.

