

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LOS FUNDAMENTOS JURÍDICO-LEGALES PARA REGULAR EL
PROCEDIMIENTO PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN EL CORREDOR
SECO EN GUATEMALA**

JOSÉ ELVIDIO HERRERA BOSARREYES

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2018

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LOS FUNDAMENTOS JURÍDICO-LEGALES PARA REGULAR EL
PROCEDIMIENTO PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN EL CORREDOR
SECO EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSÉ ELVIDIO HERRERA BOSARREYES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, octubre de 2018

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
19 de abril de 2018.

Atentamente pase al (a) Profesional, ERSA LUDMILLA LÓPEZ PINEDA
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
JOSÉ ELVIDIO HERRERA BOSARREYES, con carné 200717063,
intitulado LOS FUNDAMENTOS JURÍDICO-LEGALES PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO PARA LA LUCHA
CONTRA EL HAMBRE EN EL CORREDOR SECO DE GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 20 / 04 / 2018

f) _____

Asesor(a)
(Firma y Sello)

Ersa Ludmilla López Pineda
ABOGADO Y NOTARIO



LICENCIADA ERSÁ LUDMILLA LÓPEZ PINEDA
ABOGADA Y NOTARIA
COLEGIADO NO. 3,708



Guatemala, 15 de junio de 2018

Licenciado
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho



Estimado Lic. Orellana:

Muy atentamente le informo que de acuerdo con el nombramiento emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis, he procedido a la asesoría de tesis del bachiller **JOSÉ ELVIDIO HERRERA BOSARREYES**, tesis referente al tema intitulado: **"LOS FUNDAMENTOS JURÍDICO-LEGALES PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN EL CORREDOR SECO EN GUATEMALA"**, y después de llevar a cabo las modificaciones correspondientes doy a conocer:

- a. Durante la investigación del trabajo de tesis, el bachiller Herrera Bosarreyes estudió doctrinaria y jurídicamente lo relativo a la situación jurídica-social del área del corredor seco en la República de Guatemala.
- b. Asimismo, procedí a asesorar la tesis del bachiller y estuve pendiente del desarrollo de la misma, así como de la redacción del contenido capitular, la cual es congruente con el tema investigado.
- c. Los objetivos se alcanzaron y dieron a conocer soluciones certeras. La hipótesis aprobó la importancia jurídico-legal de reglamentar el procedimiento para la lucha contra el hambre en el corredor seco en Guatemala.
- d. Durante el desarrollo de la misma, se cumplen con los requisitos técnicos de redacción, ortografía y márgenes, siendo la conclusión discursiva congruente con el contenido capitular que se desarrolla.
- e. La tesis es un aporte bastante significativo y el trabajo consta de cuatro capítulos que abarcan los aspectos más importantes del tema, desarrollando técnicamente la bibliografía consultada.

**LICENCIADA ERSA LUDMILLA LÓPEZ PINEDA
ABOGADA Y NOTARIA
COLEGIADO NO. 3,708**



- f. Se utilizaron los métodos de investigación y las técnicas necesarias para garantizar una investigación adecuada para la reglamentación del procedimiento para la lucha contra el hambre en el área del corredor seco de la República de Guatemala.
- g. Me permito opinar que el trabajo de tesis satisface correctamente y reúne los requisitos necesarios para su aprobación, tal y como lo preceptúa el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, además, hago constar que no soy pariente dentro de los grados de ley con el bachiller José Elvidio Herrera Bosarreyes, por ende emito **DICTAMEN FAVORABLE**, el cual a mi juicio llena los requisitos exigidos previo a que el bachiller Herrera Bosarreyes opte por el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente,



Licda. Erska Ludmilla López Pineda
Abogada y Notaria
Asesora de Tesis
Colegiado No. 3,708

Erska Ludmilla López Pineda
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 14 de agosto de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JOSÉ ELVIDIO HERRERA BOSARREYES, titulado LOS FUNDAMENTOS JURÍDICO-LEGALES PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN EL CORREDOR SECO DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/cpchp.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser mi refugio en los días de más profunda soledad, sin ti no soy nada.
- A MIS PADRES:** José y Manuela, por su infinito amor y por cuidar de mí desde el primer día de mi vida.
- A MI MADRE SANDRA:** Por ser ejemplo de lucha y perseverancia, gracias.
- A MI BISABUELO EMILIO:** Ejemplo de honradez y trabajo, siempre vivirás en mi corazón.
- A MI HERMANA AURA:** Gracias por tu amor y cariño.
- A MIS PRIMOS:** Nely y Samuel, porque más que mis primos son mis hermanos, gracias por todo.
- A MI TÍA ZOILA:** Gracias por su amor durante toda mi vida.
- A MI PROMETIDA:** Por ser mi inspiración para ser mejor día a día, te amo.



A MI MENTOR:

Doctor William Enrique López Morataya, por ser el más alto ejemplo de excelencia, rectitud y academia, por creer en mí, antes que cualquiera, infinitas gracias.

A MIS AMIGOS:

Por acompañarme en el difícil camino de la vida.

AL MAGISTER:

Edgar Chin, por su amistad y apoyo, muchas gracias.

A:

Universidad de San Carlos de Guatemala, infinitas gracias por sembrar en mí, un pensamiento social.

A:

El pueblo de Guatemala, por darme la oportunidad de tener acceso a la educación universitaria.



PRESENTACIÓN

La rama objeto de estudio, es de carácter constitucional, integrado con la rama del derecho administrativo, en virtud de que a través de la aplicación rigurosa de la normativa constitucional se consolida el estado de Derecho. Se analizó el comportamiento que ha observado la falta de reglamentación del procedimiento para la lucha contra el hambre en el corredor seco en Guatemala en el período comprendido del año 2004 a la actualidad.

Los sujetos de investigación fueron los habitantes del área del corredor seco, en virtud de que son ellos quienes son los afectados por los altos índices de hambre y desnutrición. El objeto de investigación, fue la falta de fundamentos jurídico-legales para regular el procedimiento para la lucha contra el hambre en el corredor seco en Guatemala. El propósito fundamental de la investigación fue determinar los factores jurídicos-sociales que originan que las autoridades de gobierno no emitan leyes y reglamentos que permitan reglamentar los planes, proyectos y programas en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

El aporte académico es bastante significativo en virtud que a través de la investigación presentada, se podrán elaborar nuevas investigaciones y formular nuevas hipótesis, además permitirá establecer un precedente en la vida jurídica nacional.



HIPÓTESIS

La lucha contra el hambre se puede consolidar de manera legal, a través de la reglamentación de las acciones que deben llevar a cabo las instituciones estatales como la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual permitirá establecer un orden legal rígido dentro del cual los empleados y funcionarios públicos encuadren su actuar, en virtud que de no hacerlo de esa forma, deberán responder civil, penal o administrativamente con base en el principio que establece que todo daño debe indemnizarse.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

El método utilizado para realizar la comprobación y validación de la hipótesis, fue el método inductivo, en virtud de que se aplicaron casos concretos que conlleva a obtener ideas generales, que permitirán desarrollar nuevas investigaciones y elaborar nuevas hipótesis. Con la investigación realizada, respecto a los eventos jurídicos relacionados con el aumento de mortalidad en el corredor seco, se pretende garantizar el funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad alimentaria y nutricional, con el objeto de que se reglamente la lucha contra el hambre en Guatemala.

Junto con la aplicación objetiva del método inductivo, se utilizaron otros métodos de investigación, como lo es el método sociológico que proviene de la realidad social y se procedió a observar lo que postula la realidad social del tiempo en que se actúa, es decir, al estudio de los habitantes del corredor seco. Al asumir esta actividad se tomó en cuenta que la seguridad alimentaria y nutricional es fundamental para presentar planes, proyectos y programas que permitan consolidar la lucha contra el hambre en el corredor seco.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Problemática alimentaria en Guatemala.....	1
1.1. Desigualdad social y pobreza.....	6
1.2. Problemática agraria.....	8
1.3. Procesos de apertura comercial.....	11
1.4. Situación laboral e ingreso.....	14
1.5. Situación de seguridad alimentaria.....	16

CAPÍTULO II

2. El Estado de Guatemala frente al derecho a la alimentación adecuada.....	19
2.1. Compromisos del Estado de Guatemala en materia de Derechos Humanos.....	24
2.2. Agenda de los Acuerdos de Paz y los Derechos Humanos.....	27
2.3. Antecedentes del abordaje del derecho a la alimentación adecuada por el Estado de Guatemala.....	30
2.4. Capacidad fiscal para respaldar las políticas sociales.....	41

CAPÍTULO III

3. Realización del derecho a la alimentación adecuada.....	45
3.1. Estrategias para el abordaje del hambre y la desnutrición.....	45



3.2. Primeros planes estratégicos de seguridad alimentaria y nutricional.....	47
3.3. Plan Estratégico para la región de Occidente	52
3.4. Plan Hambre Cero.....	53
3.5. Plan de Respuesta al Hambre Estacional.....	57
3.6. Políticas alimentarias en regiones priorizadas.....	63
3.6.1. Región del corredor seco.....	64
3.6.2. Altiplano del Noroccidente de Guatemala.....	66
3.6.3. Percepción de los beneficiarios de apoyo.....	68

CAPÍTULO IV

4. Reglamentación del procedimiento para la lucha contra el hambre en el corredor seco en Guatemala.....	71
4.1. Ejercicio de la soberanía alimentaria frente a la agenda estatal contra el hambre y la desnutrición.....	72
4.2. Instituciones que trabajan por la seguridad alimentaria.....	77
4.2.1. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	79
4.3. Análisis de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	82

CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	87
-----------------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA.....	89
--------------------------	-----------



INTRODUCCIÓN

En el último cuarto de siglo, la lucha contra el hambre ha logrado abrirse espacio en el escenario político global, alcanzando constituirse en una de las temáticas más dinámicas y relevantes de las políticas públicas en prácticamente todos los países del mundo. Esto fue posible, como resultado de la confluencia de múltiples factores e iniciativas que abordaban la problemática desde diversos enfoques a finales del Siglo XX. Adoptó forma de movimiento social con la participación de amplios sectores sociales que traían una historia más antigua de reivindicaciones históricas sobre los derechos humanos. Esto generó que el derecho a la alimentación adecuada, se consolidara como uno de los derechos humanos de mayor relevancia en las últimas dos décadas.

Ante la problemática presentada, se planteó como hipótesis, la cual fue debidamente comprobada y validada que si la lucha contra el hambre se puede consolidar de manera legal, a través de la reglamentación de las acciones que deben llevar a cabo las instituciones estatales como la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual permitirá establecer un orden legal rígido dentro del cual los empleados y funcionarios públicos encuadren su actuar, en virtud que de no hacerlo de esa forma, deberán responder civil, penal o administrativamente con base en el principio que establece que todo daño debe indemnizarse.

El objetivo general fue alcanzado, el cual fue determinar los factores jurídicos-sociales que originan que las autoridades de gobierno no emitan leyes y reglamentos que permitan reglamentar los planes, proyectos y programas en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Con los resultados obtenidos en el presente estudio, se pretende desarrollar un planteamiento objetivo de carácter urgente que permita reglamentar lo relativo a la seguridad alimentaria y nutricional en el área del corredor seco en la República de Guatemala.



Para el desarrollo de la presente tesis, se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo, así como también, las técnicas documental y bibliográfica, la aplicación de los métodos se desarrolló con base al estudio e interpretación del andamiaje jurídico constitucional y administrativo.

Para una mejor comprensión textual, esta tesis se ha dividido en los siguientes capítulos: el capítulo uno, se refiere a la problemática alimentaria en Guatemala y sus incidencias; el capítulo dos, desarrolla la lucha que hace el Estado de Guatemala frente al derecho a la alimentación adecuada y los compromisos que se han adquirido en materia de seguridad alimentaria y nutricional; el capítulo tres, se refiere a la realización del derecho a la alimentación adecuada y las estrategias que tiene el Estado para abordar el hambre y la desnutrición; y el capítulo cuatro hace un estudio legal sobre la viabilidad de reglamentar el procedimiento para la lucha contra el hambre en el corredor seco en Guatemala.

Definitivamente, este aporte de investigación, solamente es un pequeño aliciente para la ciencia del derecho, por ser un tema muy polémico en la actualidad, y muy delicado en los actuales momentos sociopolíticos.



CAPÍTULO I

1. Problemática alimentaria en Guatemala

Antes de abordar este fenómeno social es necesario partir de lo siguiente: la problemática de seguridad alimentaria y nutricional no es un tema de moda, todo lo contrario. La desnutrición es un desafío para el Estado de Guatemala, especialmente porque cada vez, este problema ha ido aumentando la población que la padece, al punto que para el año 2013, se manejaban cifras de un 48.9% de niños menores de cinco años en riesgo de morir a causa de la desnutrición crónica, de acuerdo a Luis Enrique Monterroso, secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La pobreza extrema es un agravante a la problemática, el 51% de familias que viven en situaciones de pobreza, el 15% se cataloga en pobreza extrema, siendo en el área rural donde esta situación se agudiza y con ello, la escasa o nula facilidad de acceso a los alimentos.

Sin embargo, si la desnutrición es un problema que ha permanecido sin atención en el país por muchos años, ¿por qué los gobiernos no han hecho algo para contrarrestarlo en vez de dejar que avance a pasos agigantados? A partir del gobierno de Álvaro Colom se creó el programa social denominado la Bolsa Solidaria que en sus inicios tuvo el objetivo de fortalecer la seguridad alimentaria, la salud y la educación de los habitantes en pobreza extrema, de acuerdo a Luis Alberto Lima, ex director interino de



planificación en la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia durante el período de gobierno de Óscar Berger y al inicio del de Álvaro Colom.

Con el desarrollo del programa, estos objetivos fueron cambiando su razón de ser y han sido altamente criticados ya que se estimaba que las bolsas solidarias no llegaron a quienes realmente las necesitaban y se limitaron únicamente al área urbana. A pesar del cambio de gobierno, las críticas a estos programas continuaron, donde el objetivo principal pareciera ser más una estrategia de campaña y no una solución a una problemática.

Durante la administración de Otto Pérez Molina, se crearon nuevos programas en búsqueda de contrarrestar la problemática de seguridad alimentaria en el país. El proyecto más fuerte ha sido el Pacto Hambre Cero, en el cual participan 16 instituciones siendo la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), la coordinadora de los proyectos de desnutrición.

El programa presenta entre sus objetivos combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional en los 166 municipios priorizados por el gobierno de Guatemala; reducir en 10% la prevalencia de desnutrición crónica en la niñez menor de tres años; prevenir y reducir la mortalidad en la niñez menor de cinco años relacionada con la desnutrición aguda; y la prevención y atención a la emergencia alimentaria y nutricional del país. De acuerdo a Jaime Carrera, investigador y coordinador del Proyecto en Seguridad Alimentaria y Nutricional del Instituto de



Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA), el Pacto Hambre Cero es un plan que en su diseño atiende la mayoría de componentes que deberían tomarse en cuenta para asegurar la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones.

“Desde el tema productivo hasta la diversificación de ingresos, acceso al agua potable, gobernanza de los municipios, educación en seguridad alimentaria y el de una mejor coordinación interinstitucional ya que estos temas no son de un Ministerio ni Secretaría, si no que depende de muchas instancias dentro del gobierno. Sin embargo, de acuerdo a lo publicado en diferentes medios de comunicación, existen dificultades en la implementación del mismo, hay atrasos en las entregas, no se cubren los municipios y familias más necesitadas y el porcentaje de ejecución es mínimo, 15% del resultado esperado”¹.

Si se desea evaluar cuál ha sido el impacto y los posibles logros o desaciertos de este programa, es importante conocer cuáles son las causantes de que en el país la desnutrición aguda y crónica esté terminando con la vida de miles de niños y niñas.

En la historia de Guatemala las manifestaciones de hambre han sido permanentes, fundamentalmente en las poblaciones más excluidas: la rural y la indígena.

Incluso en la época reciente se registran hambrunas en ciertas zonas del país y la consolidación en ciertas poblaciones con enfermedades derivadas de la misma.

¹ Aguilar Villanueva, Luis. **El estudio de las políticas públicas**. Pág. 36.



“Esto, a pesar que Guatemala es un país rico en recursos naturales, tiene un favorable crecimiento económico y que la principal actividad económica de su población es la agrícola y pecuaria”².

Esta contradicción tiene raíces históricas profundas, y es el resultado de la imposición de un sistema excluyente que se ha consolidado a favor de una élite económica, por medio de la discriminación racial y social contra la mayoría de la población.

El poder de la oligarquía guatemalteca se ha impuesto mediante la obstaculización de cualquier intento de promover una agenda de desarrollo incluyente, para mantener un sistema de privilegios que garantice la reproducción de un modelo económico basado en el extractivismo, especialmente agrícola. Los escasos avances en materia de Derechos Humanos que se registran en las últimas dos décadas se han alcanzado por medio de presión social y no como consecuencia de un proceso democrático, legítimo y ordenado.

Se ha logrado algún nivel de reconocimiento político, aunque escaso desarrollo institucional, a raíz de que el Estado de Guatemala ha asumido compromisos internacionales vinculados. Prácticamente todos los gobiernos de la etapa democrática, han tratado de mantener al país dentro de los estándares de estabilidad política y gobernabilidad. Sin embargo, no se evidencia una intención de promover una agenda de desarrollo democrática y basada en los principios de derechos humanos.

² Bak, Elizabeth. **Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional**. Pág. 141.



Se observa la contradicción de asumir compromisos políticos sin desarrollar las herramientas necesarias. Esto se expresa en los bajos niveles de apoyo político que reciben las instituciones fundamentales y que se manifiesta por medio de bajos presupuestos y regresividad en el desempeño institucional de las mismas.

Se evidencia además por la estructura de privilegios creada para beneficiar a la élite económica y que se basa principalmente en la permisividad del abuso de los derechos de las personas, además del mantenimiento de una baja carga tributaria, que no permite que el Estado crezca y se desarrolle para atender las necesidades de una población en crecimiento y con profundos rezagos sociales.

“Una de las principales determinantes de la pobreza en Guatemala, es el bajo ingreso de la gran mayoría de la población, resultado de la situación de desigualdad social, una de la más grave a nivel latinoamericano”³.

Situación que es reconocida por el Banco Mundial: Guatemala, la economía más grande de Centroamérica, se ubica dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en Latinoamérica, con altos índices de pobreza -particularmente en zonas rurales y entre poblaciones indígenas- y con algunas de las tasas de desnutrición crónica y de mortalidad materno-infantil más altas en la región. (...) la falta de recursos persiste en el país, mientras el gobierno recauda el menor porcentaje de ingresos públicos en el mundo en relación con el tamaño de su economía.

³ Castro, Josué. **Geopolítica del hambre, ensayo sobre los problemas alimentarios y demográficos del mundo**. Pág. 147.



Según este análisis, los factores macroeconómicos podrían determinar un crecimiento económico aún más alto, pero se está dando a costa del debilitamiento estatal a favor de los intereses privados. Esta situación acarrea fuertes impactos sociales, en el cual la población pobre tiene cada vez menos oportunidades de superar su situación, con menos apoyo institucional y con una fuerte carga para sostener un sistema que no le beneficia.

Guatemala es también un país que ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica, aunque con un nivel de ingresos fiscales y gasto público tan bajo que muchos observadores han puesto en tela de juicio la capacidad del país de hacer las inversiones de capital físico y humano necesarias para ayudar a sacar de la pobreza a tantas personas. Si bien el Banco Mundial coloca a Guatemala en cuarto lugar de la región latinoamericana con mayor desigualdad de ingreso para la CEPAL es el segundo país más desigual de América Latina, superado únicamente por Honduras, aún sin tomar en cuenta los datos de la ENCOVI 2014. Por medio del índice de Gini se ha logrado determinar la desigualdad de ingreso.

1.1. Desigualdad social y pobreza

Además de las condiciones de vida de las familias, otros obstáculos que no permiten una alimentación apropiada son la falta de oportunidades de trabajo, inequidad de género, poco acceso a educación, falta de programas sobre planificación familiar, escasa disponibilidad de agua potable (causante de enfermedades estomacales), falta



de atención médica, bajos controles médicos en mujeres durante el período de gestación, cambios climáticos reflejados en la improductividad de los cultivos, entre otros. Siendo la agricultura una fuente esencial de ingresos económicos para las familias que desde que nacen entregan su vida a vivir del campo, especialmente en el área rural donde la desnutrición se agudiza, el acceso a las tierras de cultivo muchas veces se ve bloqueado debido a la apropiación de estas por parte del sector comercial (empresas productoras). Esta situación provoca no solo la falta de producción agraria y de consumo propio de las familias, sino también el recorte de ingresos económicos a las personas del área.

Otro desafío que encuentran las personas que se dedican a la agricultura para sostener a sus familias, es el hecho que el cambio climático, la infertilidad del suelo y otros problemas ambientales no permiten que las cosechas se desarrollen apropiadamente dando como resultado pérdidas económicas y productivas.

La desnutrición provoca improductividad, agotamiento e impide el crecimiento físico. Probablemente quienes sufren de hambre lo ven como algo normal; es decir, biológicamente su cuerpo ya se adaptó a la falta de nutrientes y el poco acceso que tienen a agua potable y alimentos les parezca suficiente para sobrevivir. Para el 2011, datos de la SESAN revelaban que 49.8% de niños menores de 5 años padecía de desnutrición crónica y diariamente de los 1000 niños neonatos, también la padecían debido a que se instala desde el momento en que el infante nace por la falta de control prenatal y mala/escasa alimentación adecuada.



1.2. Problemática agraria

Se considera que la problemática agraria nacional es la principal determinante de las actuales problemáticas nacionales y que explica la situación de exclusión social guatemalteca. De esta forma era lógico que la lucha por la tierra se constituyera en la principal demanda social y del movimiento revolucionario durante el Siglo XX. Además de ser uno de los temas centrales en las negociaciones de los Acuerdos de Paz de 1996 y que llevó a que se le abordara específicamente mediante el Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria.

Este se considera uno de los acuerdos más importantes y que además generó una mayor cantidad de compromisos institucionales. Sin embargo, el hecho que no abordara la problemática de forma contundente y que además se orientó a promover el acceso a la tierra por medio del mercado, implicó que a 20 años de existencia del ASESa no haya logrado cambios significativos y por el contrario la institucionalidad agraria se ha quedado en un nivel marginal.

Para identificar la relevancia de lo agrario en la configuración social guatemalteca se debe partir del hecho que actualmente la mitad de la población guatemalteca es campesina. El análisis de la estructura agraria permite vincular el estado de la pobreza de dos terceras partes de la población campesina que no tienen tierra y por lo tanto depende de las fincas latifundistas para vender su fuerza laboral campesina de bajo ingreso. Consecuentemente se encuentra en vulnerabilidad alimentaria.



La concentración de la tierra en Guatemala se constituyó en una política deliberada que consolidó una burguesía agraria, que se transformó en la élite política y económica prevaleciente. La estructura agraria actual se consolida con la contrarrevolución de 1954, que parte de desmontar los avances de la Reforma Agraria que se había promovido por el Gobierno Revolucionario de Jacobo Arbenz, mediante el Decreto 900.

En la actualidad los latifundios han logrado sobrevivir a la presión social por su reducción, mediante los procesos de renta de su tierra inactiva. Los grandes propietarios han logrado capitalizar la necesidad de tierra campesina, mediante el alquiler de tierra al Estado o a las familias campesinas. Esta situación ha generado fuertes presiones a las comunidades campesinas, como es el desempleo rural y la baja remuneración del escaso empleo existente; la reducción de las posibilidades para acceder a tierra para trabajar por el encarecimiento de la tierra alquilada, y la consecuente disminución de los alimentos para el consumo. Además ha significado la ampliación de la pobreza rural a niveles no vistos en la historia moderna.

“En cuanto al trabajo agropecuario se establecen dos formas primordiales. Los asalariados temporales que representan prácticamente la mitad del trabajo agropecuario, tomando en cuenta los trabajadores que no han tenido en el último año más de seis meses de trabajo estable. En segundo orden encontramos el trabajo familiar que representa el 44%; mientras que los asalariados permanentes apenas representan el 6% del trabajo agropecuario”⁴.

⁴ Aguilar Villanueva. **Op. Cit.** Pág. 136.



En 2003 el 92% de la población que posee tierra trabajaba en actividades campesinas de infrasubsistencia (menos de 1 manzana) y subsistencia (de 1 a 10 manzanas). Mientras que los productores excedentarios (de 10 a 64 manzanas) y comerciales (más de 1 caballería) apenas significaron el 8% del total. Esta relación explica la fuerte dicotomía entre dos modelos de producción agrícola que se orientan a producir alimentos hacia diferentes destinos.

Evidentemente, el sistema alimentario nacional se sustenta principalmente de la producción del grupo de subsistencia y excedentarios, pero en la medida que estos últimos se van insertando en cadenas comerciales para la exportación, la dependencia alimentaria de la importación se va consolidando.

“Cabe resaltar que las personas trabajadoras del campo que no poseen tierra no se incluyen en el anterior análisis. Se caracteriza por ser una población que está condicionada a los ciclos de la producción y posibilidades de éxito de otras iniciativas, lo que determina su situación de dependencia y vulnerabilidad social y componen el grueso de la población pobre rural. Los principales cultivos de exportación han crecido considerablemente en cuanto a la reducción del área que se dedicaba a la agricultura de alimentos de consumo interno y local”⁵.

A excepción del café, todos los cultivos de exportación han incrementado excepcionalmente en cuanto a volumen de producción.

⁵ Ibid. Pág. 151.



Cobra especial importancia el caso de la palma africana y el hule, que no solamente crecen en cuanto a territorio, sino que además en cuanto a producción.

Solamente en el transcurso de los diez años más recientes, la palma africana quintuplicó su área de cultivo y en los dos años más recientes duplicó su volumen de producción; mientras que el hule casi triplica su área y cuadruplica su producción. “La caña de azúcar sigue una tendencia mucho más pausada en crecimiento de área, pero que no decrece en ímpetu y que en diez años prácticamente ha duplicado su volumen de producción, colocándolo como el principal cultivo de exportación y que a nivel del continente americano solamente está por detrás de Brasil”⁶.

Mientras que los cultivos de consumo básico, como el frijol, el arroz y la papa, no solamente pierden terreno físico, sino que además van en franco deterioro como producto. En el caso específico del maíz, persiste la tendencia por mantenerlo vigente en la dieta nacional, lo que ha llevado a que mantenga presencia física, aunque su volumen de producción se mantiene baja y estancada en el último decenio.

1.3. Procesos de apertura comercial

Pese a la resistencia de los movimientos sociales de la región centroamericana, y las advertencias de algunos centros de estudios sobre sus impactos, el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, DR-CAFTA

⁶ Ibid.



(por sus siglas en inglés) se ratifica el 10 de marzo de 2005 mediante el Decreto 31-2005 y entra en vigencia el 1 de julio de 2006.

También en 2006 se firmó un Tratado de Libre Comercio con Taiwán; en 2009 con Panamá; en 2011, con Chile y Colombia. Y en 2013 se firma el denominado Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

A nueve años de vigencia del DR-CAFTA el gobierno de Guatemala identificó como positivo el balance, evidenciando la continuidad en el gobierno del grupo económico que ha encabezado la promoción de la apertura comercial en Guatemala, pese al costo social del desbalance del sistema alimentario.

Los beneficios más tangibles del Tratado de Libre Comercio radican en la reducción de precios de harinas, cemento, cerveza, bebidas, snacks, electrodomésticos, muebles y otros productos de consumo masivo, así como el libre acceso al mercado nostálgico en Estados Unidos de productos étnicos como tamales, horchata y loroco. Además del abaratamiento de repuestos automotrices, aceite, baterías, amortiguadores, llantas y filtros, que reducen costos en transporte.

El Ministerio de Economía del gobierno de Otto Pérez Molina valoró que en el período 2006-2014 las exportaciones guatemaltecas crecieron 38.8% (pasaron de US\$2,782.8 millones a US\$3,863 millones). Mientras que las importaciones crecieron un 74.9%, (pasaron de US\$4,198.2 millones a US\$7,343.1). Los productos de exportación más



beneficiados en 2014 fueron: artículos de vestuario, banano, minerales preciosos, frutas frescas y café. Además las mayores importaciones fueron los derivados de petróleo, aparatos electrodomésticos, vehículos, manufacturas y teléfonos celulares.

Sin embargo como puede observarse el balance del impacto del DR-CAFTA no ha sido positivo para Guatemala. Si bien sus exportaciones han crecido en el periodo de vigencia del tratado, esto obedece al crecimiento de las exportaciones a otras naciones de la región. Es real que las exportaciones hacia los países centroamericanos prácticamente se han duplicado, pero es una tendencia que ya se traía previamente.

Las exportaciones de Guatemala en la región centroamericana durante el período 2006-2015 pasaron de US\$1,722,762 millones a US\$ 3,266,510; mientras que sus importaciones en la región también siguieron la misma tendencia, pasaron de US\$ 1,170,952 millones a US\$ 2,040,113 millones.

“La balanza comercial de Guatemala con Estados Unidos no expresa el mismo dinamismo. De hecho cuando en los años iniciales del tratado las exportaciones significaban alrededor de dos terceras partes de las importaciones, en los años más recientes se pudo observar que prácticamente se constituyen en la mitad”⁷.

Mientras que las exportaciones crecieron durante este periodo en aproximadamente 1 millardo, las importaciones crecieron más de 2 millardos de dólares. Durante el período de vigencia del DR-CAFTA las exportaciones hacia Estados Unidos pasaron de US\$

⁷ Bak. Op. Cit. Pág. 111.



2,783,238 millones a US\$ 3,679,686; y las importaciones pasaron de US\$ 4,115,109 millones a US\$ 6,512,515 millones.

1.4. Situación laboral e ingreso

La economía de Guatemala mantiene una de las más estables tasas de crecimiento en la región latinoamericana, con un crecimiento del Producto Interno Bruto que desde el 2011 se sitúa en alrededor del 4%.

A pesar que se registra una situación macroeconómica de estabilidad y pujanza, esto no ha beneficiado a la población de los estratos más pobres.

“Los teóricos de la macroeconomía y promotores del DR-CAFTA evaden el tema con el argumento que debe mejorar la competitividad de la población para incrementar la productividad. Sin embargo el costo de la competitividad se basa en bajos salarios y trabajo pesado. Evidentemente no se ha dado un derrame económico que implique una redistribución del ingreso y que se constituye en el principal argumento de los promotores de la inversión extranjera directa, como componente estratégico para la reducción de la pobreza”⁸.

La situación laboral de la población guatemalteca evidencia las graves contradicciones de la desigualdad social.

⁸ Castro. Op. Cit. Pág. 121.



La mayor parte de la población vive en una situación de precariedad laboral, generalmente de subempleo, lo que determina un bajo ingreso. Para 2015 se estima que la PEA está compuesta por 6.27 millones de personas, de las cuales dos terceras partes son varones y una tercera parte son mujeres.

Sin embargo el 67.9% de la PEA labora en el sector informal, mientras que en el campo se registra un 80% de informalidad.

El desempleo actualmente se encuentra en 2.4%; en las mujeres alcanza el 4.6% y en los hombres el 3.3%. Un dato muy importante es en cuanto al trabajo infantil, que a nivel nacional alcanza el 9.8% de la niñez entre 7 y 14 años.

Las posibilidades de redistribución del ingreso prácticamente son nulas, debido a la débil funcionalidad de los servicios estatales, especialmente salud y educación. Esto determina la imposibilidad para la población con menor ingreso de acceder a estos servicios, en tanto que son inaccesibles en el sector privado.

Esto se acentúa para la población rural que según los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2015 prácticamente tiene un ingreso inferior a la mitad del ingreso de la población urbana. Mientras que para las mujeres rurales la situación es aún más grave que en relación con la población masculina urbana la mujer rural tiene un ingreso tres veces inferior.



1.5. Situación de seguridad alimentaria en Guatemala

Existe una relación directa entre pobreza y hambre. De esa cuenta el objetivo de desarrollo del milenio vinculó ambos conceptos y planteó la reducción a la mitad de la población en situación de pobreza extrema y el hambre, en el período 1990-2015. Si bien muchos países alcanzaron las metas, pero como era de esperarse Guatemala se destacó por ser uno de los países que no logró cumplir las metas establecidas y por el contrario tuvo retrocesos.

Las nuevas metas de los objetivos de desarrollo sostenible, lanzados en 2015, plantearon mediante su objetivo 1: Fin de la pobreza, que para el año 2030 se erradique la pobreza extrema (ingreso menor a US\$1.25) y se reduzca a la mitad la población que viven bajo la línea de pobreza (ingreso menor de US\$2.50). En su objetivo 2: Hambre Cero, se plantea poner fin a todas las formas de malnutrición¹.

“Si bien la proporción de población subalimentada en Guatemala se ha mantenido en alrededor de un 15% en los 25 años analizados, es un claro indicador que se ha incrementado en número. Sin embargo es fundamental advertir que este porcentaje puede ser interpretado como que alrededor de un 85% de la población logra completar una dieta adecuada, lo que no es real. Lo que se está midiendo es la Desnutrición Crónica que se establece en la población menor de 5 años y que para el caso de Guatemala significa aproximadamente la mitad de la población infantil”⁹.

⁹ Ibid. Pág. 125.



Es evidente que el caso de Guatemala es una excepción a la tendencia regional de estancamiento o reducción de la población en situación de hambre. Merece especial atención el caso de Nicaragua que presenta una tendencia totalmente opuesta a la Guatemala y logró reducir esta población en 1.43 millones, mientras que Guatemala la incrementa en 1.1 millones al pasar de 1.4 millones de personas en 1991 a 2.5 millones en el 2015.

El flagelo del hambre es mucho más amplio y alcanza a toda la población nacional. Según los datos más recientes se denotan profundas diferencias entre las regiones del país, pero la coincidencia de ser indígena y vivir en el medio rural del noroccidente de Guatemala puede interpretarse como una sentencia de muerte, en la que se encuentra la mayor parte de la población.

Si bien se considera que la mitad de la niñez guatemalteca se encuentra en una situación de desnutrición crónica, la problemática es aún más compleja de acuerdo al lugar de residencia y el origen étnico.

Al realizar un análisis comparativo entre población urbana y rural, se alcanza casi el doble de prevalencia de la desnutrición crónica en la población infantil rural, en relación con la urbana. Mientras que al realizar la comparación entre población indígena y no indígena esto es aún más grave; prácticamente dos de cada tres niños indígenas y uno de cada tres niños no indígenas sufren desnutrición crónica.



La situación nutricional se ha deteriorado al incrementarse la población con ingresos insuficientes para acceder a los alimentos, con precios cada vez más elevados y salarios prácticamente estancados. El encarecimiento de los alimentos ha implicado un impacto social que los gobiernos no logran controlar y que mantiene a la mayoría de la población en condiciones de vulnerabilidad. Durante el gobierno de Otto Pérez Molina el salario mínimo agrícola y no agrícola solamente se incrementó Q423 mientras la canasta básica se incrementó Q1,140.

A inicios del gobierno de Jimmy Morales en 2016 la canasta básica alcanzó los Q3,671.70, mientras que el Salario mínimo agrícola y no agrícola para 2016 se estableció en Q2,747, es decir Q924.7 por debajo de la Canasta Básica Alimentaria. El principal impacto del bajo consumo de alimentos es que no se satisfacen los requerimientos fisiológicos de la persona, con amplias consecuencias en su desarrollo físico, mental, psicológico, económico y social. Esta situación implica no solamente la violación del derecho de alimentos, sino que afecta otros derechos básicos.

Se desata así un ciclo en el cual se multiplican las causas que originan hambre y limita las posibilidades para su superación por sus propios medios. Se estima que un varón adulto normal que realiza actividades de ligeras a moderadas tiene un límite inferior de consumo de necesidad de energía de 2,268 kilocalorías diarias, y que su consumo normal debería rondar en 3,000 kilocalorías diarias. Mientras que una mujer normal que realiza actividades ligeras a moderadas tiene un límite inferior de 1,833 kilocalorías y su consumo normal debería llegar a 2,200 kilocalorías diarias.



CAPÍTULO II

2. El Estado de Guatemala frente al derecho a la alimentación adecuada

La crisis alimentaria que amenaza a 400,000 familias en Guatemala no tiene fin y por el contrario se agudiza, al ser este país uno de los 13 en el mundo que este año tendrán problemas con sus cosechas, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Un estudio realizado por el Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO sitúa a Guatemala y a Argentina como los dos únicos países de América dentro de la lista de quienes soportarán condiciones desfavorables para su producción agrícola en 2010.

Otras siete naciones africanas (Chad, Etiopía, Níger, Nigeria, Somalia y Sudán), tres de Asia (India, Iraq, y República Popular Democrática de Corea) e Israel completan el listado.

Las pronósticos para Argentina y Guatemala "apuntan a un déficit de producción como consecuencia de una reducción de la superficie sembrada, condiciones climáticas adversas, plagas y enfermedades de las plantas u otras calamidades"¹⁰, según el documento de la FAO dado a conocer en noviembre.

¹⁰ <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview> (Consultado: 6 de enero de 2018)



En el caso de este país centroamericano, el informe se refiere específicamente al denominado corredor seco, en el centro y este del territorio, donde al menos 54,000 familias son afectadas por la escasez de alimentos y 400,000 familias tienen el riesgo de estarlo, según la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Los departamentos de Chiquimula, Zacapa, Jalapa, Jutiapa, El Progreso, Baja Verapaz y Quiché pertenecen a ese corredor seco, caracterizado por tener períodos de sequía recurrentes en el invierno boreal, además de suelos semiáridos y de bajo rendimiento. La tendencia hacia la baja en la producción de cereales afecta no solo a Guatemala sino al resto de América Central y el Caribe, donde la FAO anticipó una producción durante 2009 de 41,2 millones de toneladas, 1,4 millones menos que lo producido durante 2008.

"Más de 75 por ciento de familias perdieron su cosecha de maíz y frijol el año pasado en el Corredor Seco por la sequía. No tienen reserva de maíz desde julio de 2009 y, si hay buena cosecha este año, tendrán granos hasta agosto", dijo a IPS Gustavo García, responsable del monitoreo de precios de maíz y frijol de la FAO en Guatemala"¹¹.

Pero el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología no fue muy alentador al respecto y pronosticó que el fenómeno de El Niño, causante de la sequía en 2009, lo que agravara la situación.

¹¹ Ibid.



El Niño, fase cálida de la llamada Oscilación del Sur, se manifiesta cuando aumenta la temperatura superficial del agua en las áreas oriental y central de la zona tropical del Océano Pacífico y causa grandes alteraciones climáticas en gran parte de América, especialmente en la costa oeste. De acuerdo con los informes presentados, la sequía prolongada ha afectado las siembras para la subsistencia de los agricultores guatemaltecos al punto que, ahora que sus reservas de granos se han agotado, han tenido que ir a buscar trabajo a otros lugares.

"Lo primero que hicieron fue vender sus gallinas y sus cerdos. La mayoría vende su mano de obra, hay gente que está migrando al Petén, fronterizo con México, para trabajar en las granjas y otros se están yendo al sur al corte de caña"¹².

Para contrarrestar la crisis, la FAO atiende junto con el Ministerio de Agricultura a unas 2,000 familias residentes en el corredor seco, con las que promueve acciones para mejorar la capacidad de retención de humedad del suelo, el uso de sistemas agroforestales, el acceso y uso de semillas mejoradas y la producción familiar en patio.

Guatemala es el segundo país más pobre de América, después de Haití. De un total de 13 millones de habitantes, la mitad vive en condiciones de pobreza, mientras que un 17 por ciento vive en la indigencia, según la Organización de Naciones Unidas.

¹² Ibid.



No solo la FAO ha previsto escenarios negativos para las siembras en el país. La no gubernamental Acción Contra el Hambre ha alertado sobre el riesgo de que una porción de la población muera de inanición debido a la escasez de lluvias.

La organización concluyó después de realizar una encuesta en 1,600 hogares del corredor seco que 58,4 por ciento de la cosecha de maíz y 71 por ciento de la de frijol se perdieron en 2009. Ambos rubros son básicos en la dieta alimentaria guatemalteca. Ya entonces, 7,7 por ciento de los niños examinados en el marco de la encuesta padecía desnutrición aguda y 2,7 por ciento sufría desnutrición severa. En 2009, la crisis alimentaria en Guatemala provocó la muerte de al menos 54 niños y niñas por problemas de desnutrición, según la Dirección General de Epidemiología.

“Uno de los principales problemas en el área es que no quedan semillas para sembrar en mayo y junio, cuando recomienza al ciclo agrícola en el país, porque debido a la escasez de granos en 2009, las familias se comieron lo poco que les quedó”¹³.

La temporada más crítica de 2010 será entre febrero y agosto, anticipó, puesto que las familias que perdieron sus cosechas de maíz y frijol el año pasado se quedaron sin reservas para alimentarse y deberán esperar hasta la siguiente cosecha, en agosto.

Para la organización, una de las tareas principales será atender de emergencia a las familias más vulnerables.

¹³ www.dds.cepal.org/gasto/indicadores (Consultado: 12 de enero de 2018)



“Luis Enrique Monterroso, coordinador del no gubernamental Observatorio del Derecho a la Alimentación y la Nutrición, dijo a IPS que en 2010 se corre el riesgo de que las regiones de occidente, norte y sur del país, que no fueron afectadas el año pasado por la sequía, pasen a recibir sus efectos negativos”¹⁴.

El especialista insistió en que las acciones gubernamentales deben centrarse en determinar con exactitud quienes son las personas afectadas, dónde se ubican y cuáles son sus dificultades.

Si no se tiene la información de dónde intervenir, no se sabrá cómo actuar. Además, no todas las regiones del país afrontan los mismos problemas, es decir que no se puede atender de una misma forma el problema para todos.

La falta de participación de los Ministerios de Economía y de Trabajo en la mejora de los ingresos familiares de los guatemaltecos, al analizar el programa gubernamental Plan de Transición de la Calamidad a la Sostenibilidad, que pretende hacer sustentable la economía familiar.

“El obispo católico Pablo Vizcaíno, presidente de la Conferencia Episcopal de Guatemala y miembro del colectivo Frente Contra el Hambre, dijo a IPS que la población más pobre del país continúa abandonada”¹⁵.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.



Vizcaíno criticó el asistencialismo del que son víctimas las personas más afectadas por el hambre en el país, porque esa práctica conspira contra la solución de los problemas de fondo generados por la pobreza. Si bien hay ciertas situaciones de crisis que exigen que la ayuda sea directa, no se debería llegar a un asistencialismo indefinido.

En definitiva, el año 2018 no será fácil en materia de seguridad alimentaria para Guatemala. El clima y las acciones gubernamentales para contrarrestar la crisis, dirán la última palabra.

2.1. Compromisos del Estado de Guatemala en materia de Derechos Humanos

El Estado de Guatemala reconoce y garantiza la existencia de los Derechos Humanos y ha asumido compromisos políticos para su abordaje, a partir que es signatario de la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948. Jurídicamente se respalda en dos instrumentos más específicos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP. Reconocimiento por medio del cual se ha aceptado las disposiciones como vinculantes en los países integrantes.

Los pactos internacionales se constituyen en mandato para la aplicación de los derechos humanos y son instrumentos jurídicos internacionales de cumplimiento



obligatorio. El Estado de Guatemala los ratifica al ser aprobados por el Congreso de la República el 19 de marzo de 1988. De hecho previamente ambos pactos ya se habían desarrollado en el contenido de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1986. El Título II aduce a los Derechos Humanos (Artículos 3 al 139): Capítulo I (derechos individuales); Capítulo II (derechos sociales); Capítulo III (derechos cívicos y políticos).

El Estado de Guatemala además ha manifestado su respaldo a prácticamente todas las iniciativas de derechos humanos que se impulsan a nivel internacional. Guatemala es signataria de 171 instrumentos internacionales de derechos humanos del sistema universal e interamericano. Entre los instrumentos considerados más importantes, solamente no ha firmado 35.

De 19 instrumentos internacionales básicos de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas ha ratificado 17, mientras que de 9 instrumentos del Sistema Interamericano ha ratificado 8.

Existen entidades creadas específicamente para garantizar el cumplimiento y promoción de los Derechos Humanos en Guatemala. Las principales son la Procuraduría de los Derechos Humanos, PDH, adscrita al Organismo Legislativo, y la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, COPREDEH.



Existen además otras instancias que dan seguimiento a derechos más específicos, especialmente comisiones que buscan reducir la brecha de desigualdad de derechos para los pueblos indígenas, las mujeres, la juventud o para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.

Podría interpretarse que el Estado guatemalteco tiene una estructura sólida, con una amplia gama de posibilidades para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, ante el escaso apoyo político esta institucionalidad no logra trascender para el ejercicio de los Derechos Humanos.

“Más específicamente sobre el DAA el Estado de Guatemala ha respaldado la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974; la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de 1996; y las Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de 2004”¹⁶.

Además en el contexto de la Declaración del Milenio del año 2000, Guatemala formó parte de los 189 países que asumieron los objetivos de desarrollo del milenio, para realizar pasos concretos hacia la superación de la pobreza en 2015. Si bien las declaraciones y directrices no implican una condición de obligatoriedad para los Estados que los respaldan, el Pacto Internacional de DESC sí las tiene.

¹⁶ Rojas, Josefa. **Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria**. Pág. 85.



2.2. Agenda de los Acuerdos de Paz y los Derechos Humanos

Más allá de todas las iniciativas de Derechos Humanos que a nivel internacional se han desarrollado para apoyar los procesos en las naciones, en el caso de Guatemala es necesario retomar como momento fundamental, la coyuntura que se abre a partir de los Acuerdos de Paz en 1996.

Se considera como el más importante avance político en la historia moderna el reconocimiento de Guatemala como una nación multiétnica, multilingüe y pluricultural. Además que se identificará la exclusión social y la concentración de la riqueza como las causales fundamentales del conflicto armado interno; que se planteará la necesidad de superar el anticomunismo y la violencia política, como principios políticos de afrontar las exigencias sociales; además que identificará la necesidad de rediseñar la infraestructura política e institucional para abordar las mismas.

“El proceso de paz constituyó la retoma de los principios básicos de derechos humanos para la definición de los alcances de las políticas, y contó con un fuerte apoyo financiero de parte de la comunidad internacional”¹⁷. Es decir que por única vez en la historia nacional coinciden la existencia de un acuerdo para la construcción de una agenda de desarrollo coherente, la existencia de recursos financieros y humanos para su implementación, además del retorno a Guatemala de una gran cantidad de intelectuales vinculados a la consolidación de la sociedad guatemalteca.

¹⁷ Ibid. Pág. 92.



Los Acuerdos de Paz abordan temáticas fundamentales para la realización de los Derechos Humanos. Los más relevantes en materia de derechos civiles y políticos, son el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del ejército en una sociedad democrática. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales se destacan el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y muy específicamente el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Es evidente que los Acuerdos de Paz vinieron a constituirse como el complemento fundamental para la modernización del Estado frente a los nuevos retos del contexto neoliberal, la superación de la guerra fría en el territorio nacional y el abordaje de un conjunto de temáticas que históricamente habían sido negadas por el Estado.

La institucionalidad pública retomó los principios de los AP para su desarrollo y rediseño; aunque este reconocimiento político no implicó que se lograran alcanzar los principales objetivos que se trazaran los mismos. El marco político favorable que abren los Acuerdos de Paz vino acompañado de la profundización en Guatemala de los procesos de apertura comercial de carácter neoliberal, que implicó el adelgazamiento del Estado, generando nuevas dependencias en el marco de la globalización económica.

A dos décadas de la finalización del conflicto armado interno se puede afirmar que no se alcanzaron los objetivos trazados debido a que los sectores conservadores



bloquearon este proceso y lo orientaron a su favor. De hecho, en términos generales se observa el incremento de la pobreza, la violencia, la desigualdad económica y la conflictividad social. Situación que muestra el escaso desarrollo del aparato estatal para cumplir con sus funciones constitucionales.

Se reconocen los avances institucionales durante los primeros diez años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz, cuando por medio de la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA, hubo un mayor seguimiento por parte de la Comunidad Internacional. Sin embargo, a partir del retiro en 2004 de MINUGUA se fue perdiendo el impulso y, especialmente durante el gobierno de Otto Pérez Molina la agenda de la paz prácticamente quedó en segundo plano.

La Secretaría de la Paz se fue constituyendo como una entidad encargada de realizar actividades conmemorativas, en lugar de la instancia que promovía desde el Estado el cumplimiento de los acuerdos. De hecho, el último informe de monitoreo que presenta la SEPAZ en sus canales de comunicación data de 2010, realizado durante el gobierno de Álvaro Colom con motivo del 14 aniversario. En el mismo se observa una opinión negativa sobre el avance de los mismos.

Los Acuerdos de Paz vinieron a constituirse como el complemento fundamental para el rediseño del Estado frente a las contradicciones sociales que mantienen al país como uno de los más rezagados en cuanto a desarrollo humano. De manera ante que la obstaculización de la agenda de la paz, se articularon iniciativas sociales importantes



que retoman sus principios y basan sus esfuerzos de incidencia en compromisos derivados de los mismos. Las demandas de los movimientos sociales han seguido caminos que abren nuevas expectativas. Cabe mencionar especialmente el impulso que ha logrado desarrollar el movimiento indígena y campesino, que si bien ha girado alrededor del impulso de la Ley del Sistema DRI, también ha logrado desarrollar una propuesta integral para la refundación de un Estado incluyente, basado en los principios del buen vivir.

2.3. Antecedentes del abordaje del derecho a la alimentación adecuada por el Estado de Guatemala

Para analizar los avances en materia del derecho a alimentación adecuada generalmente se parte de las temáticas sobre seguridad alimentaria y nutricional, dentro de las cuales ha prevalecido la tendencia a enfocarse en la disponibilidad y utilización biológica de los alimentos y mucho menos en temas de consumo y en acceso a los mismos.

“Mientras que la sociedad civil además de abordar estas temáticas, ha profundizado en los aspectos que rodean y determinan la misma seguridad alimentaria y nutricional, tales como la pobreza, lo comercial, lo laboral-salarial, lo económico productivo y la protección de la biodiversidad”¹⁸.

¹⁸ Prebisch, Raúl. **El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas**. Pág. 141.



Por medio de este abordaje sí se incluyen el enfoque de derechos, que se ha logrado desarrollar con el apoyo del concepto del derecho a la alimentación adecuada. Por esta razón, en el presente apartado se realiza un análisis del avance en el abordaje de estas temáticas.

En la historia de Guatemala el tema alimentario no se abordó de forma integral. Es hasta los años 70 que se implementan algunas acciones aisladas dirigidas a la niñez pobre y grupos vulnerados por causas naturales, mediante programas generalmente frágiles y mal concebidos.

Los primeros programas de alimentación se orientaban a la población escolar, mediante el ensayo de diversos productos y adoleciendo de criterios técnicos adecuados. No fueron diseñados para responder a todas las dimensiones de las problemáticas manifiestas y se carecían de procesos reflexivos para su implementación.

Prevaleció el criterio del costo-beneficio por lo que se proponían soluciones baratas para que no implicaran nuevas cargas estatales. Tampoco se realizaban análisis previos de la situación o del impacto de los procesos en marcha. Uno de los productos iniciales fue la Incaparina que se distribuyó en los años 70 y 80, y posteriormente se crearon diversos programas: Galleta Escolar, Atoles y Protemasa. El programa del Vaso de Leche escolar fue de los primeros en responder a criterios más técnicos, aunque no se logró sostener mucho tiempo debido a cuestiones presupuestarias.



Prácticamente ninguno de estos programas tuvo éxito en el fin de reducir la desnutrición, aunque no se realizó en ningún caso una evaluación adecuada. Se considera que no se logró superar la complejidad de la cobertura, los altos costos de traslados y la corrupción en todos los niveles de su distribución. Por otra parte fue evidente que se privilegió a algunos sectores alimentarios que competían entre sí por surtir los productos.

Hasta la década de 1990 no existían registros confiables sobre el estado nutricional de la población o de las muertes vinculadas a la desnutrición, aunque ya se vinculaba dentro de las primeras iniciativas de las Estrategias de Reducción de la Pobreza, ERP. Durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) se realizó el ensayo de trasladar fondos directamente a las escuelas, estableciéndose un monto de Q3 diarios por alumno. El fondo entregado siempre se consideró insuficiente e implicó que los padres de familia debían complementarlo para alcanzar un mínimo suficiente; modalidad y montos que se han mantenido hasta la actualidad.

La ERP de 2001 utilizó por primera vez criterios técnicos para el diagnóstico de la pobreza nacional, alcanzando el nivel municipal. El instrumento denominado Mapa de la Pobreza, realizó un cruce de datos del X Censo de Población de 1994 y la ENIGFAM de 1998-99, que permitió un diagnóstico nacional sobre la pobreza que se puede considerar base de las siguientes evaluaciones y diagnósticos. Sin embargo la ERP 2001 no pretendía incluir las causas de la pobreza y sus objetivos más bien se orientaron a responder a los efectos de la misma.



En el eje sobre capital humano se hace mención del tema de seguridad alimentaria y nutricional y entre las acciones que se mencionan se encuentran: asistencia técnica para la agricultura, provisión de fertilizantes, semillas mejoradas, diversificación de cultivos, alimentación escolar y alimentos por trabajo. Como puede observarse estas acciones son prácticamente las mismas que se impulsaron en la siguiente década, y ya se evidenciaba que no tenían en realidad un carácter de estratégico para romper con el círculo de la pobreza.

Durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) se observa la redefinición de los objetivos de la ERP, hacia un formato más general, pero que sin embargo no implica un cambio radical a la versión anterior.

“En el ámbito de la protección social se incluyó el objetivo intermedio de reducir la desnutrición infantil, en el cual ya se observa la focalización en esta población, excluyendo a todas las demás”¹⁹. Si bien se hace un primer esfuerzo por identificar algunos factores necesarios para que un niño esté adecuadamente nutrido, no se buscaba abordar a todos los componentes de la problemática, tal como lo planteaba los mismos.

Si bien no es necesaria mucha reflexión técnica para identificar los factores, es importante destacar la ausencia de una explicación racional sobre las circunstancias que llevan a que esto no ocurra.

¹⁹ Rojas. **Op. Cit.** Pág. 101.



Evidentemente las comunidades con mayor rezago en seguridad alimentaria y nutricional no cuentan con los medios para acceder a una alimentación adecuada por razones económicas y sociales.

En el mismo se plantea la lógica que los bajos ingresos de las familias son originados porque trabajan en labores poco calificadas debido a que tienen un bajo capital humano.

Sin mayor explicación se desvincula la responsabilidad estatal para que se paguen los salarios de ley a las personas trabajadoras menos remuneradas y se naturaliza que es responsabilidad de las personas que mientras no formen capacidades, no mejorará su situación.

Ninguna de las dos ERP lograron sus cometidos y en general no lograron constituirse en guías orientadoras de las políticas públicas; más bien se utilizaron como explicación argumentativa de procesos que ya estaban bien instaurados y que no se pretendía mejorar. De hecho no es posible plantear que las mismas fracasaron ya que en el fondo no tenían la intención de reducir la pobreza, sino más bien orientar lo que posteriormente sería reconocido como aliviar la misma.

No se diseñaron mecanismos de evaluación, monitoreo u otros tipos de seguimiento, ni tampoco establecieron instrumentos para evidenciar impactos. Sin embargo las lógicas que se exponen en las mismas no se lograron superar; las ERP no fueron funcionales a



partir que no se abordaron las causas estructurales que provocan la pobreza y por el contrario fueron utilizadas para procesos posteriores de atracción de inversiones privadas que tendrían como efecto ampliar la pobreza.

El efecto de los programas definidos para aliviar la pobreza tiene un impacto muy limitado, a partir que se contemplan factores como el desarrollo favorable de la economía, el envío de recursos de migrantes en el exterior, y especialmente la atracción de inversión extranjera en el país.

La atracción de inversión extranjera o inversión extranjera directa, es planteada de forma contradictoria ya que se promueve la existencia de mano de obra barata y de beneficios fiscales a empresas transnacionales que dejan de contribuir al fisco impuestos, debilitando las posibilidades del Estado para fortalecerse para responder a sus funciones. Incluso en 2015 se buscaba legalizar los denominados salarios diferenciados que reducían a la mitad el Salario Mínimo vigente, como argumento para atraer IED vinculada a la maquila y agricultura.

Durante el gobierno de Oscar Berger se dan algunos de los hechos más significativos para el reconocimiento político del derecho a la alimentación adecuada en Guatemala. En 2005 se inaugura la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN, el cual se genera a partir de un proceso que logró la participación de importantes sectores sociales del país, y que logró inscribir en la misma los principios básicos de la Soberanía Alimentaria.



La Ley del SINASAN (Decreto 32-2005) se aprueba el 6 de abril de 2005. También en 2005 el relator para el DAA, Jean Ziegler, realiza su misión a Guatemala, mediante la cual realiza una serie de recomendaciones al Estado de Guatemala para adecuar los incipientes esfuerzos gubernamentales enmarcados en la PNSAN. Jean Ziegler enfatizó en el abordaje de las causas estructurales que provocan el hambre y la malnutrición, en la desigual distribución de la riqueza y de las oportunidades que afectan especialmente a la población indígena y campesina.

Un hecho que vino a consolidar el nuevo escenario político fue la aprobación de la ley del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y Estados Unidos, DR-CAFTA (Decreto 31-2005). De hecho el Gobierno de Oscar Berger aprueba la ley del SINASAN como una política compensatoria para la población más vulnerable a los impactos negativos que ocasionaría el proceso de apertura comercial, especialmente en materia agrícola.

El inicio del gobierno de Álvaro Colom (2008-2012) estuvo marcado por la crisis alimentaria de 2008 que tuvo impactos globales, siendo Guatemala uno de los países más afectados por su vulnerabilidad.

Esto elevó el debate sobre el impacto de los monopolios de las corporaciones alimentarias en los sistemas alimentarios de los países, lo que posteriormente motivó un nuevo eje de incidencia de las organizaciones sociales para que las políticas alimentarias superaran su carácter asistencialista.



En Guatemala el gobierno se enfocó en la instalación de una instancia de coordinación de los programas de inversión social, pese a que ya existía el SINASAN. Es de esta forma como por medio del Acuerdo Gubernativo 79-2008 se instala la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, conformada por el MINEDUC, el MSPAS, la SESAN y la SOSEP.

Durante el gobierno de Álvaro Colom se dio un giro importante en la política relativa. Con el argumento de fortalecer las capacidades estatales para responder a las problemáticas sociales, entre las que se menciona la pobreza y el hambre, se introduce el concepto de la Cohesión Social que se estaba ensayando en Sudamérica.

Este enfoque novedoso que es promovido por el gobierno de Brasil, plantea un abordaje holístico y más incluyente de las políticas relativas, orientado a las poblaciones más vulnerables. En este sentido se promueve un debate público sobre los programas asistencialistas, especialmente sobre el impacto del Programa Creciendo Bien y del Programa del Vaso de Leche de los anteriores gobiernos. Se anuncia además el replanteamiento del Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica, el cual es elevado a nivel de Estrategia, ENREDC.

El Consejo de Cohesión Social, se presentó como una respuesta a la crisis alimentaria y sus principales acciones se orientaron a las áreas de salud, educación, infraestructura, microcréditos, cultura y deportes.



Su programa emblemático: Mi Familia Progres, instaure las transferencias monetarias condicionadas que plantean por primera vez la entrega de un monto de dinero a las familias en extrema pobreza, a cambio de cumplir ciertas condicionantes en salud y educación para la niñez. Entre los programas más conocidos se encontraban: Escuelas Abiertas, Mi Familia Aprende, Bolsa Solidaria de Alimentos, Comedores Solidarios y Mi Familia Progres.

La apertura de un Gabinete Específico Socioambiental (Acuerdo Gubernativo 128-2008) incluyó una línea de trabajo sobre seguridad alimentaria y nutricional. Esto se complementó con la apertura de la Comisión Nacional de Emergencia para la Creación de Empleo, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Sostenibilidad de los Recursos Naturales y Gobernabilidad” (Acuerdo Gubernativo 129-2008).

Sin embargo, ambas iniciativas no se acoplaron a la recién creada estructura del SINASAN. Más allá de fortalecerse la incipiente institucionalidad, fue muy significativo el fuerte apoyo político que logró acumular el Consejo de Cohesión Social, que fue coordinado por la entonces Primera Dama, Sandra Torres. Al finalizar la Administración Colom fue muy evidente el sentido clientelar del programa Mi Familia Progres, mediante su utilización como plataforma política para impulsar la candidatura presidencial de Sandra Torres.

Durante la administración de Álvaro Colom se realiza el Plan Estratégico PESAN 2012-2016, el cual trata de armonizarse con la Política DRI y la situación de cambio



climático. Se plantea además un plan regional, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Occidente, PLANOCC, el que trata de abordar la problemática alimentaria en la región del Noroccidente, la más vulnerable del país.

El PLANOCC posteriormente devendría en el Plan de Hambre Cero del Partido Patriota en tanto que trataba de acoplarse a la Iniciativa Feed the Future del Gobierno de Estados Unidos, que ya había comprometido fondos de apoyo exclusivamente para esta región.

La administración de Otto Pérez Molina (2012-2015) retoma las acciones de SAN como uno de sus temas emblemáticos, especialmente a raíz de que el tema se había logrado posicionar favorablemente en la opinión pública durante el gobierno de Colom. Por medio del denominado Plan de Hambre Cero se propuso la reducción de la desnutrición crónica en 10% en un período de 4 años. Para esto se define la focalización de las intervenciones a nivel territorial, cubriendo los 83 municipios de mayor prevalencia de la desnutrición para 2012 y 166 municipios para 2013, es decir, la mitad de los municipios del país.

Entre las principales falencias del Plan Hambre Cero se observa que se dejó fuera a la mitad de los municipios, a pesar que la inseguridad alimentaria afecta en toda la población del país. El argumento para la priorización fue la facilidad de acceso para la institucionalidad, no las necesidades de la población. Por otra parte también se focaliza en cuanto a la personas, en tanto que se prioriza a la población menor de 2 años y



mujeres embarazadas, en la lógica de acoplarse a la Iniciativa Scalling Up Nutrition, que se orienta en apoyar específicamente durante los primeros 1000 días de vida. Además para abordar las acciones que implementaba el Consejo de Cohesión Social de la administración Colom, se inaugura el Ministerio de Desarrollo Social, MIDES, sin evaluar los principales problemas del CCS. Por medio del MIDES se institucionalizan las prácticas clientelares, lo que vendría a generar conflictividad en las comunidades.

Este período coincide con la consolidación de un sistemático proceso de corrupción en los que se involucran la cúpula del poder político en el Organismo Ejecutivo. Esto llevó no solamente al fracaso de todas las políticas sociales vinculadas, sino además a uno de los momentos más críticos de las políticas públicas. Ministerios claves como el MAGA, MINEDUC, MSPAS y el recién abierto MIDES se ven limitados en su accionar, baja ejecución presupuestaria y un proceso evidente de corrupción, que posteriormente llevó al colapso, especialmente del sistema de salud.

Desde un inicio la administración Pérez buscó consolidar el Pacto de Hambre Cero como mecanismo clientelar para beneficio del Partido Patriota. Estuvo acompañado de una fuerte campaña mediática, para consolidar la permanencia del Partido Patriota en las elecciones de 2015.

Esto llevó a que el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas fue aprovechado para beneficiar a simpatizantes de este partido en las comunidades más pobres, lo que generó conflictividad social.



También se provocó una desarticulación de los mecanismos de información pública, que deliberadamente ocultaron información de la situación de seguridad alimentaria y nutricional para neutralizar opiniones negativas. Si bien fue promocionado a nivel mundial como un paso insólito en la lucha contra el hambre en Guatemala, los indicadores de vulnerabilidad alimentaria no mejoraron mientras estuvo vigente, lo que quedó evidenciado con la presentación de la ENCOVI 2014, durante el gobierno transitorio de Alejandro Maldonado Aguirre a finales de 2015.

Los espacios de participación social en este periodo fueron debilitados y no se atendió la mayoría de las demandas planteadas, tanto en el marco del SINASAN, como por medio del replanteamiento de una nueva política que pudo abordarse por medio del Sistema de Desarrollo Rural Integral. A pesar de esto fue muy significativo el proceso social que logró frenar la denominada Ley Monsanto, que trató de desarrollar una legislación que promovía la utilización de semillas transgénicas. Este proceso no encontró respuesta dentro del SINASAN, pero tuvo que basarse en la denuncia pública que alcanzó un importante respaldo social por medio de movilizaciones en la que participaron sectores sociales, tanto urbanos como campesinos.

2.4. Capacidad fiscal para respaldar las políticas sociales

Históricamente el Estado de Guatemala ha tenido una política económica que se considera conservadora, en tanto que no ha asumido riesgos de endeudamiento. Esto se ha traducido en que ha dependido más de sus ingresos tributarios, lo que se podría



considerar sano si no existiera una elevada tasa de evasión fiscal. Esto ha determinado un Estado sumamente precario para responder a las necesidades de su población y la consolidación de una élite empresarial basada en un sistema de privilegios.

En 2015 la deuda del gobierno alcanzaba el 24% del PIB, aunque es la mejor ubicada en la región centroamericana, en tanto que Honduras alcanza el 45%, El Salvador el 44%, Costa Rica el 39% y Nicaragua el 31%. Por otra parte los ingresos y gastos del gobierno, como porcentaje del PIB son los más bajos de la región latinoamericana, el ingreso ha oscilado en el 11% del PIB, mientras que el gasto total es del 13% del PIB, lo que evidencia un déficit fiscal de al menos 2% del PIB.

Si bien mantenerse en una situación deficitaria es una tendencia general en toda la región, evidencia la fragilidad estatal para financiar su propio desempeño, a pesar que durante la última década ha mantenido una tasa de crecimiento económico superior a la media latinoamericana.

Guatemala se ha logrado mantener como la economía más grande de la región centroamericana, y si bien no es la más pujante, ha logrado mantener una tendencia de crecimiento constante.

En un lapso de 7 años incrementó su PIB en casi US\$10 mil millones, mientras que Honduras, El Salvador y Nicaragua, los tres países de la región más vinculados con Guatemala mantienen una tasa de crecimiento sumamente baja, prácticamente



estancada, solamente sumando los PIB de estos tres países, se lograría alcanzar una cifra similar a la de Guatemala; mientras que Costa Rica con una población e infraestructura productiva mucho menor, se ha logrado consolidar en segundo lugar.

Durante las anteriores dos décadas Guatemala ha sido el país latinoamericano con menor recaudación tributaria, y también el que menos avanza para ampliar la misma.

En 2013 apenas alcanzó el 13% del PIB, mientras que otros países de la región lograban importantes avances. Brasil pasó del 28.2% al 35.7%, Argentina pasó del 12.4% en 1990 al 31.2% y Bolivia del 7% al 27.6%. En el otro extremo Guatemala pasó del 9% al 13% en el mismo período.

“La baja recaudación tributaria ha determinado además que se constituya también en uno de los que menos gasto social destina en Latinoamérica”²⁰. A nivel centroamericano se observa que es el que menos invierte en relación al PIB, lo que además constituye apenas una tercera parte del ingreso tributaria; mientras que en el otro extremo Costa Rica prácticamente duplica el nivel de Guatemala, sino que en cuanto a inversión social lo triplica, además logra superar la media latinoamericana.

²⁰ Stuckler, David y Sanjay Basu. **¿Por qué la austeridad?** Pág. 62.





CAPÍTULO III

3. Realización del derecho a la alimentación adecuada

El derecho a la alimentación adecuada es reconocido en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, que explícitamente en su Artículo 51 sobre protección a menores y ancianos, establece que el Estado les garantizará el derecho de alimentación adecuada, entre otros.

En el Artículo 99 relativo a los temas de alimentación y nutrición se expone que el Estado velará por una alimentación y nutrición que reúna los requisitos de salud y sobre la coordinación de acciones para alcanzar un sistema alimentario nacional efectivo.

“En seguimiento de la construcción de un marco político e institucional para alcanzar la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala, en 2005 se creó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005 y en 2006 su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 75-2006 que buscan la consolidación de un marco institucional para la coordinación de entidades que ya trabajaban en temáticas vinculadas a la alimentación, incluyendo coordinaciones con otros sectores, no gubernamentales e internacionales”²¹.

²¹ González Madrid, Miguel. **Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes**. Pág. 121.



3.1. Estrategias para el abordaje del hambre y la desnutrición

Una estrategia es una serie de acciones previamente estudiadas y planificadas, que buscan identificar la mejor opción, en tiempo y espacio, para realizar pasos ordenados que lleven al cumplimiento de un objetivo. Estas acciones se adecúan al escenario en el cual se reconocen los aspectos que impiden u obstaculizan la realización del mismo.

De esta forma se abordan todos los componentes de una problemática, mediante una reflexión muy profunda de sus elementos descompuestos en sus factores más elementales.

“Una estrategia de política pública debe ser sostenible en el tiempo, para lo cual requiere de respaldo político. Las acciones iniciadas deben contar con el seguimiento adecuado para alcanzar metas intermedias, las cuales deben ser medidas y valorados sus alcances”²².

Esto lleva a la superación de etapas, que posteriormente consolidan nuevos escenarios más favorables para alcanzar las metas finales. Una estrategia no es infalible, por lo que debe ajustarse constantemente a las nuevas condiciones que se van alcanzando. Por su parte las acciones no deben improvisarse; deben basarse en aprendizajes y experiencias negativas para que los nuevos abordajes se ajusten cada vez más a la realidad.

²² Mogollón, Victoria. **Misión posible: combatir el hambre**. Pág. 14.



Guatemala como signataria del PIDESC tiene el reto de promover acciones para la realización del derecho a la alimentación adecuada. En este sentido, la FAO desarrolló las denominadas Directrices Voluntarias para el derecho a la alimentación adecuada, mediante las cuales se plantea a los Estados un conjunto de acciones que lleven a su realización.

Los Estados, según convenga y en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza, si las hubiere.

Contar con un SINASAN derivado de la PNSAN se constituyó en el primer paso estratégico hacia la superación del hambre. En sentido práctico se identifican como la estructura y la orientación esencial de las siguientes acciones, las cuales se consolidan en el siguiente nivel, esta vez más operativo, los planes estratégicos.

3.2. Primeros planes estratégicos de seguridad alimentaria y nutricional

El primer PESAN se presenta en 2007 durante el gobierno de Oscar Berger y dos años después de la entrada en vigencia de la Ley SINASAN y la existencia de la PNSAN; el mismo contemplaba implementarse por un plazo de diez años, para el período



2007-2016. El mismo tuvo como base el conjunto de corresponsabilidades establecidas en el SINASAN para el desarrollo de su matriz operativa. Sin embargo es importante hacer la observación que no definía resultados, indicadores y acciones que aclararan los formatos para cumplir con cada objetivo estratégico; tampoco definía los recursos con los que se contaban.

Un problema que posteriormente fue pasando a otras administraciones es que los PESAN iniciales no contaron con una línea de base bien orientada a sus componentes. Se parte de información resultante de estudios diversos que por no coincidir en una misma lógica no lograban encajar adecuadamente.

En este sentido los indicadores que se han utilizado tampoco corresponden a un sistema consolidado; sin embargo existe abundante información generada por los sistemas oficiales que podrían funcionar de forma más enfocada y eficiente.

En el contexto del inicio del Gobierno de Álvaro Colom en 2008, el PESAN 2007-2016 se va quedando al margen, y con la aparición de dos planes más concretos, los denominados planes coyuntural y el de contingencia, finalmente se descarta.

Estos se impulsaban desde el Consejo de Cohesión Social, ente que aparece en escena este año con amplias facultades, por medio de las cuales se suplantaron las funciones primordiales del SINASAN.



El Plan Coyuntural se basó en la estructura de la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica, ENRDC, y se enfocó en 46 municipios identificados por el MAGA en 2002 como los de mayor IVISAN y los Mapas de la Pobreza de 2006. Mientras que el Plan de Contingencia se orientó en la atención de los municipios priorizados e incluyó a los municipios afectados por desastres climáticos.

Por medio de estos planes la institucionalidad vinculada al SINASAN se acopla al formato del Consejo de Cohesión Social, CCS. Los programas Mi Familia Progresá (transferencias monetarias condicionadas), Bolsa Solidaria (alimentos), Comedores Solidarios (venta de comida preparada en zonas urbanas), Escuelas Abiertas (apoyos en cultura y deportes en zonas marginadas), Mi Familia Aprende (capacitación en nutrición e higiene) y el programa de fertilizantes Pro Rural, se convierten en los principales mecanismos para el traslado de apoyos a la población pobre.

Se reconoce que sí se dio un proceso de selección de beneficiarios adecuado con el apoyo del INE.

Respecto del programa Mi Familia Progresá, se pudo verificar que si bien la estrategia de condicionar la entrega de las transferencias por medio del control sanitario y de asistencia escolar fue positiva, hubo muchos problemas para seleccionar a las familias beneficiarias, lo que fue reconocido por la primera directora de MIFAPRO, María Castro.



En 2009 se presenta el nuevo PESAN para el periodo 2009-2012, el cual se basaba en los fundamentos del plan de gobierno de la UNE Plan de la Esperanza, así como en el Plan Coyuntural.

Se observa que este plan en particular solamente trataba de ajustarse a lo que ya se venía realizando y no tuvo mayor trascendencia, ya que en diciembre de 2011 se presenta otro PESAN, esta vez para el periodo 2012-2016, el cual se encontraba de alguna forma condicionado a que la UNE ganara las elecciones de 2012, lo que no ocurrió, por lo que se ve truncado nuevamente. El desarrollo del PESAN 2012-2016 se justificó con el argumento que se trataba de armonizar las políticas de DRI y del Cambio Climático con la PNSAN, tratando de abordar un enfoque integral y sectorial, así como la gestión de resultados por medio del establecimiento de POA's funcionales.

Como puede observarse en el siguiente cuadro el PESAN 2012-2016 plantea cinco objetivos estratégicos, basado en el planteamiento de responsabilidades que define la PNSAN. Sin embargo como puede observarse en la columna central, el formato de definición de las problemáticas incluidas no profundiza en las causas, solamente en las manifestaciones. Bajo este criterio se abre la puerta para que las respuestas sean sesgadas, aisladas y sin buscar mayor explicación de las problemáticas.

Es un hecho relevante el introducir el enfoque de Cohesión Social en Guatemala, así como replicar algunas de las experiencias exitosas en Brasil, que quizás hubiesen generado mayor impacto si el Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza no



hubiera tenido que afrontar la Crisis Alimentaria de 2008. Si bien se elaboró un plan específico denominado Diez medidas solidarias para moderar el impacto del alza internacional del precio de los alimentos en Guatemala, fue un programa más que no tuvo éxito.

“El Estado fue incapaz de controlar los precios de las diez acciones, y se puede observar que solamente el de ampliar los préstamos para arrendar tierra tuvo relativo éxito”²³.

Se observa la tendencia a priorizar el componente de Disponibilidad, aunque se plantea por medio de la lógica de fomento a la agricultura para la exportación por medio de los programas agrícolas del Programa Prorural, que incluyó café, cardamomo y palma africana. Esto evidencia una contradicción que frecuentemente se repite en todos los planes; se plantea la lógica que por medio de la promoción de la agroexportación se fomentará el empleo rural, la incorporación a mercados lucrativos y posteriormente mejorarán las economías locales.

Sin embargo, esto lleva a que las poblaciones más pobres, sin tierra ni recursos, no pueden acceder a estos procesos y se prioriza a agricultores medianos, los cuales no garantizan que cumplirán los derechos laborales y salariales de los trabajadores del campo. De esta forma solamente se ha fortalecido la proletarización del trabajo agrícola, sin un efecto positivo en las economías rurales.

²³ González Madrid. **Op. Cit.** Pág. 126.



3.3. Plan Estratégico para la región de Occidente

El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Occidente, PLAN OCC 2012-2016, se constituyó en el primer plan regional de SAN a implementarse en Guatemala.

“Este hecho que se podría considerar un paso positivo en la historia de las políticas relativas, se constituyó también en uno más de los constantes ensayos de política pública que no tuvo éxito a raíz de no contar con una base sólida de respaldo político”²⁴. Se utiliza por primera ocasión el argumento de las acciones focalizadas que posteriormente se fue convirtiendo en una constante en las políticas sociales, y que por medio del cual se fueron delimitando las acciones en la medida de lo posible, sobre lo necesario.

Es totalmente justificable que la región occidental se constituya como región priorizada a raíz del histórico rezago social que presenta. Es la región de Guatemala en la que manifiestan los mayores rezagos sociales y en la que se aglutina la pobreza extrema, lo que determina que concentre a la mayor parte de la población en situación de vulnerabilidad alimentaria.

Además es la región donde se ubica la mayor parte de la población indígena y que sufrió en mayor medida de los efectos del conflicto armado interno de 36 años.

²⁴ Morales, Henry. **Financiación del sector ONG: Retos y desafíos**. Pág. 28.



3.4. Plan de Hambre Cero

El inicio del Gobierno del Partido Patriota estuvo marcado por el fuerte cuestionamiento de la administración de Álvaro Colom, y especialmente en contra de la figura de la ex Primera Dama y candidata presidencial de la UNE, Sandra Torres, lo que incluyó los programas de asistencia social. El seguimiento o no de estos programas, en especial el uso clientelar que sufrió el programa Mi Familia Progresá, se convirtió en un tema electoral, lo que llevó al nuevo gobierno a comprometerse a que no los cerraría y que por el contrario los fortalecería. La introducción del concepto seguro por el de solidario demarcaría la confrontación a la lógica planteada por la UNE.

Durante su toma de posesión Otto Pérez Molina convoca a la realización de tres pactos: Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz; Pacto Fiscal para el Cambio; y Pacto de Hambre Cero, en clara analogía a la experiencia brasileña. Esto generó amplias expectativas en muchas organizaciones sociales, que visualizaron la posibilidad de promover cambios sostenibles.

Sin embargo, posteriormente se evidenció que no existía la intención real de realizar un pacto social con sus componentes lógicos de diálogo que llevara a un proceso legítimo y sostenible. En realidad ya se traía un formato predefinido que tenía por objeto desmontar la estructura desarrollada durante el gobierno de la UNE y que buscó apoyarse en los sectores empresariales para consolidar la línea asistencialista que ya se había iniciado durante el gobierno de Oscar Berger.



El Plan de Hambre Cero, PH0, inicia con una fuerte campaña de medios que convocaban a su respaldo social, a pesar de que en su diseño no buscó concertar acuerdos con las organizaciones sociales involucradas en el tema, lo que sí ocurrió con sectores empresariales que aprovecharon estas campañas para su promoción propia. Hasta el mes de junio de 2012 aún no se contaba con un documento de respaldo y más bien se habían anunciado procesos que posteriormente no tuvieron seguimiento.

Como ya es frecuente, en su justificación se planteaba que asumía un carácter integral y que se reconocía el efecto de las causas estructurales determinantes del hambre y la desnutrición, sin embargo en su abordaje ambos aspectos no tuvieron mayor desarrollo. Si bien el PH0 planteaba que el mismo era un componente del PESAN, posteriormente el mismo no fue asumido y el PH0 se consolidó, de hecho, como el documento estratégico.

Como puede observarse al exponer sobre determinantes se plantean algunos aspectos relevantes, aunque desconectados de una explicación integral, como lo es la exclusión social y la desigualdad: Al respecto de los determinantes sociales de la desnutrición crónica, éstos incluyen los siguientes: alto porcentaje de pobreza, bajo índice de desarrollo humano, falta de conexión de la vivienda a la red de drenajes, elevado índice de hacinamiento, mayor uso de cocina de leña, densidad de micro fincas y trabajo familiar no remunerado, elevado porcentaje de analfabetismo en mujeres, alto índice de precariedad ocupacional y promedio alto de hijos nacidos vivos.



La prevalencia de desnutrición crónica también está directamente asociada al porcentaje de población indígena, constituyendo esta relación una expresión del grado de exclusión en el que ha vivido este grupo étnico.

En 2013 la SESAN desarrolla una encuesta de ingresos en los 166 municipios priorizados, para identificar el ingreso mensual por quintiles. Esta información hubiera sido muy valiosa, si hubiera generado acciones para incrementar el ingreso de los hogares. Además que pudo constituirse en línea de base para monitorear los impactos de los numerosos proyectos económicos que se han originado, sin embargo estos aspectos no tuvieron seguimiento posteriormente. Como puede observarse el quintal superior apenas supera los Q1,000 mensuales, mientras que el inferior oscila en Q100 lo que determina una situación generalizada de pobreza.

El documento expone a la Desnutrición Crónica desde un enfoque únicamente nutricional como el resultado de la coincidencia de eventos derivados de la baja ingesta de nutrientes y eventos coyunturales, específicamente fenómenos naturales: Por otro lado, existen varios factores que, a nivel agregado, podrían estar asociados causalmente con la desnutrición crónica, cuya causa primaria es la ingesta insuficiente de nutrientes.

Dichos factores podrían agruparse en al menos cinco categorías: factores medioambientales, socioeconómico culturales, político institucionales, productivos y biomédicos.



Los primeros factores incluyen a los fenómenos naturales tales como inundaciones, sequías, heladas, terremotos, etc. Estos factores pueden afectar temporal o definitivamente la posibilidad de producir alimentos o de generar ingresos a las familias que los sufren.

La meta promovida trataba de responder a las Metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para “contribuir” a la reducción de la prevalencia de la desnutrición en la población menor de 5 años en un 10%, en un periodo de 4 años; además prevenir y reducir la mortalidad infantil por desnutrición aguda. En este sentido se introduce ya de forma definitiva el concepto de focalización, que se basa en delimitar sus alcances de forma territorial, cubriendo en una primera etapa para 2012 únicamente los 83 municipios de mayor prevalencia de la desnutrición y para 2013 alcanzar 166 municipios. De esta forma quedaba descartada la población de la mitad del país, por el hecho de no residir en la región priorizada.

Uno de los puntos fundamentales de las nuevas intervenciones fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social, MIDES, el cual vino a suplantarse al Consejo de Cohesión Social y que como punto de partida inicia con el cambio de destinatarios de los programas, los municipios y la reducción de los montos de los apoyos. No hubo un cambio drástico en las metodologías y el enfoque definido por la UNE. El MIDES inicia con un presupuesto de Q1,235.4 millones, aunque visto de forma comparativa en 2011 solamente MIFAPRO alcanzó un presupuesto de Q1,026.2 millones.



Lo más relevante del Plan de Hambre Cero es que asume la existencia de factores estructurales y coyunturales.

3.5. Plan de Respuesta al Hambre Estacional

Pese al anuncio de realizar acciones integrales, el abordaje de la desnutrición aguda se fue constituyendo en la acción principal, acompañada de una fuerte presencia de medios para promover algunas figuras públicas que se habían vinculado a las mismas.

Se planteaba bajo el concepto de hambre estacional y se limitaba a la región denominada corredor seco, como respuesta a las crisis alimentarias recurrentes en el periodo de mayo a agosto en las regiones del país con mayor vulnerabilidad alimentaria por factores climáticos, especialmente sequía e inundaciones, que traen como consecuencia la pérdida de cosechas.

Respecto a lo coyuntural en 2012, se presenta el Plan de Respuesta al Hambre Estacional, el cual planteaba como objetivos:

- a. Salvar vidas y contribuir a la disminución de casos de niñas y niños menores de 5 años con desnutrición aguda;
- b. Reducir los riesgos de Inseguridad Alimentaria y Nutricional en la población vulnerable; y,



- c. Fortalecer la capacidad de respuesta de las familias de agricultores de infra subsistencia.

Se daba por hecho que la desnutrición aguda era el resultado únicamente de las condiciones del medio ambiente. En esta lógica estos eventos provocaban pérdida de cosechas y la subsecuente baja productividad agrícola.

En este sentido se desarrollan acciones que ya se habían iniciado desde el gobierno de la UNE:

- a. Creación de redes de vigilancia en 850 comunidades y atención de niños y niñas con desnutrición aguda;
- b. Acciones para dotar de agua segura y asistencia alimentaria; y,
- c. Un proceso más amplio de conservación de suelos y reforestación, además de acciones de generación de empleo durante estos meses.

En tanto que el cambio de gobierno de 2016 no afectó al personal de la SESAN, se mantienen las mismas iniciativas del gobierno del Partido Patriota, y nuevamente se relanza el plan, aunque con el principal rasgo que actualiza algunos datos irrelevantes. El denominado Plan de Respuesta para la Atención del Hambre Estacional 2016, nuevamente plantea el término hambre estacional para referirse a la situación de hambre que afecta a la población del corredor seco con motivo de la sequía.



“El hambre estacional se define como un periodo que es recurrente y predecible a través de los años en varios departamentos del Corredor Seco de Guatemala, y que normalmente se marca entre los meses de mayo y agosto. Se asocia con la reducción de las reservas de granos básicos de las familias de subsistencia e infra subsistencia, y en la época previa a la cosecha anual (final de las reservas de la cosecha de postrera y la nueva cosecha de primera) y a la falta de ingresos económicos para poder comprar los alimentos”²⁵.

El plan de hambre estacional básicamente busca cuantificar daños derivados de la sequía para desarrollar acciones de mitigación; desarrollar acciones de asistencia alimentaria a la población damnificada; y prevenir muertes por desnutrición aguda. Como puede observarse es un plan de emergencia que no hace más que activarse en las situaciones de crisis.

En 2016 el MSPAS, tiene establecido un presupuesto de Q351.6 millones para el abordaje de la desnutrición aguda en esta región.

Mientras que el MAGA, de un total de Q167.6 millones de sus programas para la Agricultura Familiar, destina Q62.9 a este plan. Finalmente para las acciones de Asistencia Alimentaria, que implementan el MAGA, MIDES y el PMA con un monto de Q353.6 millones, destina Q322.4 a esta región, considerando apoyar a 892 mil personas del millón establecido como total a nivel nacional.

²⁵ Mogollón. **Op. Cit.** Pág. 111.



Como puede observarse esta región absorbe una cantidad importante de las acciones estatales. Mientras que la Cooperación Internacional de una total de US\$17.3 millones destinados al área del Corredor Seco, destina US\$5.5 millones al departamento de Chiquimula.

Se considera que solamente en el departamento de Chiquimula viven 111 mil personas en las áreas rurales de la región del Corredor Seco. De los fondos que están reportados para implementarse en Camotán US\$5 millones los implementa la organización CRS con apoyo del USAID y su programa Food for peace; US\$1.49 millones lo implementa FAO con financiamiento de la embajada de Suecia; US\$300 mil también FAO con financiamiento de la Embajada de México; y Q731.7 UNICEF. Esto da un aproximado de Q51.6 millones al tipo de cambio de Q7.5 por US\$1. Según estos datos, y sin contar datos que no han proporcionado otras entidades de cooperación se está destinando un aproximado de Q477.5 por habitante anual.

En la región del corredor seco se encuentra la población más pobre del país, no solamente por sus condiciones socioeconómicas sino además por la ausencia de políticas sociales orientadas a abordar sus amplios problemas.

Las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional no han hecho más que enriquecer a algunas personas que trabajan con estos temas, pero además se observa que las propuestas que tratan de implementar no tienen mucho impacto.



El hecho de ser considerada una región de alta vulnerabilidad no ha implicado que se asuman acciones coherentes en este sentido. Por ejemplo, es cierto que se lleva mucha ayuda y se ejecutan muchos fondos, pero una de las más favorecidas ha sido la organización vinculada a los alcaldes Mancomunidad Copán-Chortí, que si bien desarrollan un trabajo interesante y ha logrado canalizar millonarios fondos de la cooperación internacional, no evidencia aún un impacto de superación de la pobreza y el hambre.

Existen numerosos proyectos agrícolas, de desarrollo económico, de tratamiento de agua, forestales y manejo de desechos sólidos funcionando, pero se observa que la población más pobre no logra superar su situación. Se ha logrado desarrollar alguna infraestructura turística, hoteles, comedores, ya que hay muchos profesionales y técnicos circulando en la región, sin embargo esta situación no logra beneficiar a los más pobres. Se han abierto varios centros de recuperación nutricional, patrocinados por algunas fundaciones privadas, además de asistencia alimentaria.

La falta de una lógica integral provoca que a pesar que se logran detectar casos de desnutrición y se les da alguna atención para su recuperación, posteriormente a que los niños son dados de alta, vuelven a iniciar un ciclo de desnutrición aguda.

Esto provocado por las condiciones de extrema pobreza de las familias. Esta situación no se abordó formalmente y se ha consolidado como una de las principales observaciones del personal entrevistado a nivel municipal.



Sin embargo ha prevalecido la tendencia a responsabilizar a los padres de esta situación, acusándolos de descuido y malas prácticas de higiene, sin mayor análisis.

Un hecho que puso en evidencia el doble discurso sobre las acciones para la superación del hambre y la desnutrición fue el caso de los cinco niños desnutridos de Camotán cuyas familias demandaron al Estado de Guatemala por violar su derecho a estar protegidos contra el hambre.

En 2011 por medio de la Campaña Guatemala Sin Hambre se identificó que el municipio de Camotán a pesar de tener una historia de más de una década de recibir apoyos alimentarios, aún se presentaba como uno de los más afectados por las hambrunas.

Esto permitió la posibilidad de realizar un litigio estratégico por medio de cinco demandas. En 2013 el Organismo Judicial declara que el Estado de Guatemala es responsable por omisión de la violación del derecho humano a la alimentación, a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo, al no haber contemplado programas, políticas, acciones y medidas eficaces que evitaran problemas de salud por la desnutrición crónica y aguda sufrida por falta de una alimentación adecuada.

En consecuencia y velando por el interés superior del niño y niñas se estima que los derechos humanos vulnerados deben de ser restituidos.



3.6. Políticas alimentarias en regiones priorizadas

En el presente apartado se presenta un análisis sobre la efectividad de las acciones estatales en dos regiones de Guatemala consideradas priorizadas en las estrategias estatales y que se han constituido en emblemáticas de las intervenciones de seguridad alimentaria y nutricional a nivel internacional; el corredor seco y el altiplano occidental, con el objeto de realizar un análisis comparativo.

En ambos casos se han generado múltiples movilizaciones de recursos, tanto desde el sector gubernamental, como de parte de ONGs nacionales e internacionales, y de la misma Cooperación Internacional. Para realizar este análisis se realizó una investigación documental y de campo a dos municipios que se encuentran en estas regiones, para identificar los principales rasgos de estas intervenciones y la medida en la cual han logrado apoyar a las comunidades más afectadas por el hambre y la desnutrición.

En el transcurso del trabajo de campo se realizaron entrevistas con funcionarios estatales, personal de ONGs y de la Cooperación Internacional así como de organizaciones sociales que trabajan en las dos regiones.

La información derivada fue complementada con la realización de dos grupos focales en las comunidades donde se implementan las intervenciones. Por la sensibilidad de los temas no se presentan los nombres de las personas entrevistadas.



3.6.1. Región del corredor seco

Desde 2010 se ha generalizado la expresión de Corredor Seco para denominar la región de Centroamérica que ha sido afectada por una sequía en la última década provocada por el fenómeno del niño. Esta región tiene su epicentro en el triángulo fronterizo de Guatemala, El Salvador y Honduras, aunque afecta prácticamente a toda la región centroamericana. La zona de efecto severo se considera con una precipitación pluvial baja (800-1,200 mm al año), con más de seis meses totalmente secos y evaporación potencial alta. Guatemala es el país centroamericano más afectado por el Corredor Seco. La sequía severa afecta una región de 453 mil hectáreas, de 1,187 hectáreas afectadas en toda Centroamérica, el 38% de la misma.

En 2011 el departamento de Chiquimula tenía las tasas de pobreza más altas de la región oriental, con una tasa de pobreza total del 79% y de pobreza extrema del 37%. El municipio de Camotán está ubicado en el departamento de Chiquimula, en las coordenadas latitud norte 14°49'13" longitud oeste 89°22'24" con una elevación de 457 msnm. Su cabecera municipal se encuentra a una distancia de 206 kilómetros de la ciudad capital y 31 kilómetros de la cabecera departamental. Su extensión territorial es de 231.19 kilómetros cuadrados, y se divide en diez microrregiones.

En 2002 tenía una población de 36,226 habitantes de los cuales solamente 1,475 vivía en el área urbana, el 4%; y 34,751 en el área rural, el 96%.



Su población es predominantemente joven: 19,831 es menor de 18 años; 14,499 se ubica entre los 18 y 59 años; y 1,896 es mayor de 60 años. (INE: 2003). En 2002 la densidad de población fue de 159 habitantes por kilómetro cuadrado; el 83.2% de su población es no indígena y del 16.8% de la población indígena el grupo étnico predominante es el Chortí.

En 2012 de las 27,044 personas mayores de 7 años, solamente 12,984 era alfabeta, mientras que 13,899 no tenía escolaridad; lo que significó una elevada tasa de analfabetismo, del 52%.

En 2002 la población económicamente activa fue de 9,163 personas, de las cuales el 84.8% se dedicaba a la agricultura, mientras que solamente el 3.7% se dedicaba a la manufactura, y el 2% al comercio; sin embargo el 79.7% se encontraba inactiva este año. Para ese año se registraron 5,843 hogares con un promedio de 5.7 personas por familia y un promedio de 1.7 habitaciones por vivienda, el equivalente a 3.9 personas por habitación.

Camotán ocupa el cuarto lugar en cuanto a pobreza rural en el departamento de Chiquimula, después de Jocotán (93.5%), Olopa (87.7%) y Chiquimula (86.5%).

Según los datos de la ENCOVI 2011 tuvo un 85.8% de pobreza general rural y 41.4% de pobreza extrema rural.



3.6.2. Altiplano del Noroccidente de Guatemala

El Altiplano del Noroccidente de Guatemala es considerado la zona más vulnerable a la Inseguridad Alimentaria. Esto especialmente vinculado a la situación de extrema pobreza que vive la mayoría de su población, que es una región densamente poblada y que es donde vive la mayor parte de la población indígena guatemalteca, la más discriminada socialmente.

La región noroccidental no sufre de forma grave el impacto de la sequía y la región es considerada una de las más ricas en recursos naturales, especialmente agua y bosque. En tanto que la mayoría de la población es campesina los altos niveles de concentración de la tierra trae graves consecuencias para su población.

El departamento de Totonicapán alcanzó una tasa del 80.6% de pobreza general, siendo superado en la región occidental solamente por Sololá que tenía un 84.5%. Sin embargo en cuanto a pobreza extrema ocupa el primer lugar con un 24.5%. Por su parte Santa María Chiquimula, ocupa el tercer lugar en cuanto a pobreza rural en el departamento de Totonicapán, después de Santa Lucía la Reforma (97.8%) y Momostenango (87.9%). Con los datos de la ENCOVI 2011 tuvo un 83.1% de incidencia de la pobreza total rural y 30.9% de incidencia de la pobreza extrema rural.

El municipio de Santa María Chiquimula tiene una extensión de 80 kilómetros cuadrados y se encuentra al noreste del departamento de Totonicapán.



La cabecera municipal se encuentra a una altura de 2,130 m.s.n.m., y su latitud es de 15°01'45" norte y su longitud es de 91°19'46" oeste. La misma se encuentra a 213 kilómetros de la ciudad capital y a 36 kilómetros de la cabecera municipal.

En 2002 tenía una población de 35,148 habitantes de los cuales 5,267 vive en el área urbana, el 15%; y 29,881 en el área rural, el 85%. Mantiene una tasa de crecimiento poblacional del 1.4% anual y su población es predominantemente joven: 19,311 es menor de 18 años; 13,851 se ubica entre los 18 y 59 años; y 1,986 es mayor de 60 años. En 2002 la densidad de población fue de 439 habitantes por kilómetro cuadrado.

Prácticamente la totalidad de su población pertenece al grupo étnico Quiché, en un 99%. De un total de 26,582 personas mayores de 7 años, solamente 11,307 es alfabeta y 14,957 no tiene escolaridad; esto implica que la tasa de analfabetismo es de 57.5%, una de las más altas a nivel nacional.

La Población Económicamente Activa es de 9,069 personas, de las cuales el 26.8% se dedica a la agricultura, 38% a la manufactura, y 24.8% al comercio; sin embargo el 79.9% se encontraba inactiva este año. Este año de un total de 5,843 hogares, el promedio de integrantes por familia era de 6 personas.

Las condiciones de vida son prevalecientemente marginales, tenían en promedio 2.05 habitaciones por vivienda, lo que equivalía a 4.12 personas por habitación.



3.6.3. Percepción de los beneficiarios de apoyo

Para la realización del presente segmento en los meses de junio y julio de 2016 se realizaron dos grupos focales en las dos regiones estudiadas. Se indagó sobre las percepciones sobre su problemática alimentaria local, sobre el papel que juegan entidades estatales y no estatales en materia seguridad alimentaria nutricional presentes en su municipio, así como el avance a nivel comunitario de estas iniciativas. Además sobre su participación en los espacios establecidos.

La selección de las comunidades se realizó con la información proporcionada por las Oficinas de Planificación Municipal de Camotán, Chiquimula y Santa María Chiquimula, Totonicapán. El criterio para su selección se basó en que las comunidades reflejaran los estándares económicos y sociales del municipio, y que hubieran un nivel de participación social activo en el sistema de COMUDE.

En el municipio de Camotán, Chiquimula, se visitó el Caserío Palo Verde II, de la Aldea Lelá Chancó a una distancia de tres kilómetros de la cabecera municipal.

El grupo focal tuvo una participación de cinco personas, tres hombres y dos mujeres, que habían tenido participación en el COCODE o que estaban activas en alguna asociación de desarrollo. Este caserío es pequeño, de aproximadamente cien familias. Prácticamente todas las familias se dedican a la agricultura y la mayor parte de ellas son dueñas de sus terrenos.



Se cultiva especialmente maíz y frijol, mientras que se consume la mitad y se comercializa la otra mitad. Actualmente como efecto de la erosión y la sequía se ha afectado el cultivo y ahora se compra más de lo que se produce, aunque el rendimiento no ha sido alto. Si bien se consideran Chortís, no hablan el idioma y visten según sus posibilidades económicas.

En el municipio de Santa María Chiquimula, Totonicapán, se visitó la aldea Chuij, ubicada en el área de la cabecera municipal. Se realizó un grupo de cinco mujeres y un hombre, quienes actualmente participan en la Comisión Comunitaria de SAN.

La comunidad es relativamente grande, tiene aproximadamente mil habitantes. Se dedica a la agricultura, la alfarería, producción de telas y la panadería. La producción agrícola se orienta especialmente a la producción de maíz, frijol, haba y ayote, aunque solamente durante seis meses al año hay producción agrícola regular, debido a las heladas. La población es Quiché en su totalidad.





CAPÍTULO IV

4. Reglamentación del procedimiento para la lucha contra el hambre en el corredor seco en Guatemala

El diseño e implementación de las políticas públicas ha dado lugar a algunos análisis valiosos de importantes teóricos sociales. Para Durkheim el sistema político es el mecanismo por medio del cual la democracia funciona como enlace entre gobernantes y ciudadanos, para lo cual se hace necesaria la participación de intermediarios que de forma descentralizada resta peso a las relaciones directas individuales.

“Es de esta forma como de alguna forma se legitima la burocracia. Weber desarrolla el concepto del político profesional como aquel que con la legitimidad del respaldo ciudadano puede participar directamente en la toma de decisiones. En este sentido se espera que los partidos políticos trabajen y afinen las ideas y anhelos ciudadanos, partiendo de problemas que trascienden en soluciones”²⁶.

Entre los teóricos contemporáneos destaca, para quien el sistema político tiene dos sentidos, primero y en sentido amplio, como transmisor de decisiones vinculantes, dentro del cual se incluye a los partidos políticos y por medio de la democracia participativa.

²⁶ González. **Op. Cit.** Pág. 166.



En sentido más restringido está dominado por los partidos políticos. Desde este enfoque, la efectividad de las políticas públicas descansa en el nivel de desarrollo que tengan los canales de comunicación.

En el marco de las políticas públicas en los países capitalistas, las políticas sociales se desarrollaron especialmente bajo la lógica bipolar Estado-Sociedad, en la cual se concibe como una relación contradictoria entre gobernantes y gobernados; como el abordaje de problemas a los cuales se plantean soluciones.

Bajo esta lógica se ha consolidado la intervención de estudios científicos sociales, que traducen las problemáticas hacia planteamientos, para lo cual se identifican anomias sociales, que posteriormente son abordadas también bajo lógicas definidas nuevamente por científicos. De la rigurosidad científica depende en gran medida la eficacia de esta modalidad, sin embargo no se logra superar el riesgo de no incluir todas las dimensiones de la realidad que abordan.

4.1. Ejercicio de la soberanía alimentaria frente a la agenda estatal contra el hambre y la desnutrición

A excepción del periodo revolucionario (1944-1954) y la etapa posterior a la firma de los Acuerdo de Paz, de 1996 a la actualidad, el Estado de Guatemala ha permanecido ajeno al abordaje de las principales problemáticas sociales.



Esto porque fue diseñado para responder a los intereses de la clase oligárquica que se fue consolidando históricamente en el ejercicio del poder político. A raíz del Conflicto Armado Interno, las acciones estatales fueron asumiendo un carácter contrainsurgente, incluyendo las políticas sociales que habían legado los gobiernos revolucionarios.

Estas desarrollaron una infraestructura que respondía a algunas necesidades sociales básicas, para que los movimientos revolucionarios no se desarrollaran y lograran ampliar su base social para consolidar una posibilidad de derrocamiento.

El hecho histórico de la firma de los AP se interpreta como el nacimiento del Estado moderno, en tanto que asume el conjunto de compromisos de Derechos Humanos por primera vez en toda su dimensión. La construcción del Estado moderno implicaba la reingeniería de toda su institucionalidad, con el apoyo financiero y vigilancia de la comunidad internacional.

“Y en el marco de los principios democráticos, la participación social se constituyó en la condición *sine qua non* para el desarrollo institucional ulterior. De esta forma, y a pesar de la gran resistencia de los grupos conservadores, se inician un conjunto de procesos que buscaban garantizar la participación de todos los sectores de la sociedad guatemalteca, especialmente de parte de los pueblos indígenas que habían permanecido marginados de todas las expresiones del desarrollo social”²⁷.

²⁷ Da Silva, José Graziano. **Plan Hambre Cero**. Pág. 12.



Durante dos décadas se han realizado una gran cantidad de procesos que buscan consolidar agendas de desarrollo incluyente. En un primer momento se destacaron los procesos de apoyo a las agendas de la juventud, de las mujeres y de los pueblos indígenas y campesinos.

Más recientemente se han destacado los procesos que promueven las agendas de los movimientos urbanos, de derechos sexuales, de derechos específicos como salud y educación, movimientos ecologistas, contra la corrupción y en defensa de los territorios.

En todos ellos se evidencia la confrontación que ejerce la cultura violenta prevaleciente, rezago del Estado racista, patriarcal, oligárquico y contrainsurgente. Sin embargo, los movimientos sociales avanzan y las recientes movilizaciones de resistencia a la minería, contra los megaproyectos hidroeléctricos, así como frente a la expansión de los proyectos agrícolas y acaparamiento de recursos como el agua, y muy puntualmente la lucha contra la corrupción de 2015, evidencian un gran salto cualitativo. Durante la primera década posterior a los AP los procesos de participación social aún no lograban ampliarse a todos los sectores de la sociedad guatemalteca.

Su capacidad de influencia se vio reducida ante el avance de los procesos de privatización, y movimientos sociales históricos como los sindicatos, fueron perdiendo terreno frente a sus principales demandas y a lo interno de sí mismo.



Esta situación derivó en la imposibilidad de hacer frente a la consolidación del poder hegemónico, que lograba superar la dura prueba de la vigilancia internacional para la garantía de los derechos fundamentales.

En tanto que la participación social es fundamental para la construcción de la agenda democrática, en Guatemala se han logrado desarrollar varios mecanismos para su coordinación con el Organismo Ejecutivo. De esta forma se busca garantizar que las expectativas sociales sean tomadas en cuenta y que el desempeño de las políticas públicas tenga el reconocimiento social para su legitimación y sostenibilidad.

La estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo se constituye en el mecanismo principal para canalizar las demandas ciudadanas, fiscalizar el desempeño estatal en todas sus dimensiones y generar en todo el país la necesaria movilización social alrededor de las temáticas fundamentales del Desarrollo.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala en su tercer considerando plantea: Que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88 del Congreso de la República de Guatemala; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así



como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

La Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala regula esta temática y ha sido muy útil para abrir ciertos canales de auditoría social. Esto en armonía con la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala; el Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala; la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala; y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Si bien esto ha posibilitado consolidar los mecanismos para la transparencia, aún no se logran superar ciertos niveles de control de la información, fundamentalmente en las municipalidades y con el argumento de la baja capacidad administrativa.

“Debido a que la auditoría social no logra aún ser reconocida por los funcionarios estatales como un mecanismo que puede fortalecer su desempeño, y a la vez generar una mejor comunicación con las poblaciones, generalmente es vista de forma negativa por parte de la Sociedad Civil”²⁸.

²⁸ Garoz, Byron. **Los programas de transferencias condicionadas y Mi Familia Progresas**. Pág. 21.



4.2. Instituciones que trabajan por la seguridad alimentaria y nutricional

Las instituciones gubernamentales que conforman la Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria Nutricional -CODESAN- en Sololá, se unieron para trabajar de manera coordinada en la ejecución de programas para garantizar la seguridad alimentaria de la población del departamento.

Las estrategias que se llevan a cabo son la atención inmediata de las personas con desnutrición moderada y severa, que han sido localizados y están siendo tratados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, la entrega de bolsas solidarias a 105 familias, la realización del diagnóstico nutricional en los 19 municipios del departamento, para contar con una base de datos real y que evidencie la situación. A mediano y largo plazo establecer el apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- y el Programa de Desarrollo Rural -Prorural-, con la puesta en marcha de los proyectos productivos para el consumo familiar y el sostenimiento familiar.

"Es importante fortalecer los procesos de coordinación entre las instituciones involucradas para atender la seguridad alimentaria y nutricional en el departamento, lo más importante es ver de qué manera se van disminuyendo los casos de desnutrición, con las acciones inmediatas y a largo plazo, el monitoreo de casos en los municipios más afectados"²⁹.

²⁹ Ibid. Pág. 25.



"El plan debe responder a acciones que permitan establecer una recuperación nutricional integral y que los casos de desnutrición sean tratados como debe de ser, considerando los índices de pobreza, las perdidas en las cosechas y algo muy importante darles seguimiento"³⁰.

La CODESAN la integran el MAGA, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, Prorural, MSPAS, Ministerio de Educación y la coordinación de la Gobernación Departamental. Año con año los habitantes de diferentes países se encuentran con la problemática de sobrevivir ante los problemas ocasionados por la desnutrición.

En Guatemala, el combate contra la desnutrición se ha convertido en una prioridad. La desnutrición crónica es la afecta actualmente a municipios como Sololá, Quiché y Huehuetenango, debido a que ocurre principal y mayormente en los niños y niñas menores de 5 años. La problemática se debe a la falta de hábitos de higiene, nutrición y falta de micronutrientes durante el período de 9 meses de gestación y los 24 primeros meses de vida del niño, teniendo un gran impacto en el desarrollo cerebral de los infantes, ya que se producen alteraciones metabólicas y estructurales irreversibles.

El efecto físico más evidente son niños con peso y talla menor a la que debería alcanzar su cuerpo a esta edad, asimismo se tiende a padecer con mayor frecuencia

³⁰ Ibid. Pág. 26.



enfermedades gastrointestinales y respiratorias. Por eso es que varias instituciones y entidades del Gobierno de Guatemala se han preocupado por resolver este problema. Se desarrolló el programa hambre cero el cual contempla acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población necesitada, principalmente de las madres en proceso de gestación y los niños de hasta dos años de edad, así como proyectos de empleo, desarrollo rural, salud, educación y servicios básicos.

Asimismo colaboran instituciones que velan por la seguridad alimentarias de las personas y entre estas se encuentran la Alianza por la Nutrición, la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), FUNDESA y la Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria Nutricional (CODESAN), esta última la integran el MAGA, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, Prorural, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Educación y la Coordinación de la Gobernación Departamental.

4.2.1. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN) es el órgano de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), tiene la responsabilidad como dicho órgano, de concertar la operación interministerial del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Asimismo tiene que organizar aquellos programas y proyectos que realizan otras instituciones gubernamentales en dicha materia.



La SESAN obedece y ejecuta las directrices y lineamientos trazados por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), también tiene la demanda de presentar las políticas concerniente a su materia a dicho rector del SINASAN, para su aprobación.

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN), fue creada con la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante el Decreto 32–2005 del Congreso de la República de Guatemala.

Es la responsable de establecer los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones de 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 para realizar las acciones integrales y focalizadas que se requieren para mejorar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional en las poblaciones más pobres del país de Guatemala.

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, en su tarea de coordinar las acciones de coordinación de la Seguridad Alimentaria busca:

- a. Romper con el círculo vicioso de la desnutrición crónica;
- b. Reducir las crisis alimentarias y nutricionales;



- c. Trazar la dirección de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para el cumplimiento de las Metas del Milenio;
- d. Generar un instrumento descentralizado que facilite la recopilación de información para la toma de decisiones;
- e. Sensibilizar a la población guatemalteca para que participe activa y solidariamente en la lucha contra el hambre y la desnutrición; y,
- f. Fortalecer la institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala.

“La SESAN será la encargada de establecer los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, la sociedad guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, en los diferentes niveles del país (nacional, departamental, municipal y comunitario)”³¹.

La SESAN coordinará la formulación del Plan Estratégico Nacional de SAN; lo propondrá al CONASAN; asimismo, coordinará su actualización, ejecución, seguimiento y evaluación y apoyará a las instancias ejecutoras en la planificación y programación de los planes sectoriales estratégicos y operativos con acciones priorizadas de acuerdo a la Política Nacional de SAN; de igual forma, someterá a consideración ante el CONASAN los ajustes pertinentes.

³¹ Gil, Gladys. **Cambios estructurales, apertura y sector agropecuario en Guatemala.** Pág. 88.



4.3. Análisis de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Establece una estructura institucional que facilita la planificación y coordinación entre las instituciones del Estado, la consulta e involucramiento de la sociedad guatemalteca, de las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, en los diferentes niveles del país (nacional, departamental, municipal y comunitario).

Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, contando con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. El SINASAN se encuentra integrado por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONASAN- (ente rector), la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, instancia de consulta y participación social y un grupo de instituciones de apoyo.

Esta Ley es de observancia general en el territorio nacional con acciones específicas de prioridad en las poblaciones definidas como vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Su objetivo es establecer una estructura institucional que facilite la planificación y coordinación entre las instituciones del Estado, la consulta e involucramiento de la



sociedad guatemalteca, de las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, en los diferentes niveles del país (nacional, departamental, municipal y comunitario).

La seguridad alimentaria y nutricional es el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.

La soberanía alimentaria es la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca.

La ley señala que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se rige por el principio de transparencia, es decir que las intervenciones están basadas en información y métodos objetivos, cuentan con mecanismo de monitoreo y evaluación permanentes, fomentando la transparencia en el gasto público, la auditoría social y toman en cuenta las necesidades de la población.

La ley señala que la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional es de carácter integral, incluyendo los aspectos de disponibilidad, acceso físico, económico, social, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.



Para su Implementación se toma en cuenta lo que en materia de ordenamiento territorial, diversidad cultural, educación, salud, protección ambiental, recursos hídricos y productividad establece la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley y las políticas públicas.

Cada una de las Instituciones gubernamentales que forman parte del CONASAN contemplan en la planificación de su presupuesto ordinario, la asignación de recursos para la ejecución de programas, proyectos y actividades que operativicen la política, con sus respectivos planes estratégicos.

El Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, incluye en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada Ejercicio Fiscal, la asignación del medio punto porcentual (0.5%), específicamente para programas y proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población en pobreza y pobreza extrema.

Dichos recursos financieros son destinados a los ministerios e instituciones que el CONASAN define de acuerdo a las responsabilidades sectoriales e Institucionales que el Plan Estratégico establece. Asimismo, El Ministerio de Finanzas Públicas, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos y espacios presupuestarios, contempla dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año, la asignación financiera que demanda la implementación del SINASAN en su conjunto, el cual es formulado por la SESAN por los conductos pertinentes.



El CONASAN está integrado por los siguientes representantes institucionales:

- a. El Vicepresidente de la República, quien lo preside;
- b. El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien actúa como Secretario del Consejo;
- c. El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
- d. El Ministro de Economía;
- e. El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social;
- f. El Ministro de Educación;
- g. El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda;
- h. El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales;
- i. El Ministro de Trabajo y Previsión Social;
- j. El Ministro de Finanzas Públicas;
- k. El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- l. La Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente;
- m. Dos representantes del Sector Empresarial; y,
- n. Cinco representantes de la Sociedad Civil.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El principal problema del tema propuesto consistió en que la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala ha decaído en el denominado corredor seco, en virtud que no existe reglamentación específica que permita coadyuvar a las instituciones encargadas a disminuir este fenómeno social. En esa área habitan familias que viven en extrema pobreza y altos índices de mortalidad por falta de alimentación. El derecho a la alimentación adecuada tiene rango constitucional, sin embargo el Estado de ha sido incapaz de formular planes, proyectos y programas de sostenibilidad que permitan avanzar en el tema de seguridad alimentaria y nutricional, además, la no emisión de leyes y reglamentos actualizados acorde a la realidad nacional originan que el tema de la desnutrición se prolifere con el tiempo.

Es por ello, que el estudio sobre el derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional es un tema relevante para la aplicación del derecho, en virtud que la desactualización de las leyes en materia de derecho de alimentos, así como las decisiones administrativas de las instituciones encargadas deben ser entendidas como un tema de urgencia nacional. Por lo tanto, es necesario que se reglamente todo el proceso de seguridad alimentaria y nutricional, capacitar a las instituciones encargadas de la alimentación y disminuir los índices de desnutrición en el área del corredor seco. El aporte académico es bastante significativo, toda vez que permitirá que nuevos investigadores formulen nuevas hipótesis y realicen nuevas investigaciones que permitan esclarecer la problemática que aqueja al corredor seco.





BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. **El estudio de las políticas públicas**. México D.F., México: Ed. Porrúa. 1992.

BAK, Elizabeth. **Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional**. Guatemala, Guatemala: Ed. FARO. 2015.

CASTRO, Josué. **Geopolítica del hambre, ensayo sobre los problemas alimentarios y demográficos del mundo**. 4ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Solar. 1970.

DA SILVA, José Graziano. **Plan Hambre Cero**. Brasilia, Brasil: Ed. FOME. 2012.

GAROZ, Byron. **Los programas de transferencias condicionadas y Mi Familia Progres**a. Guatemala, Guatemala: Ed. Formatec. 2009.

GIL, Gladys. **Cambios estructurales, apertura y sector agropecuario en Guatemala**. Guatemala, Guatemala: Ed. IICA. 1998.

GONZÁLEZ MADRID, Miguel. **Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes**. México, D.F., México: Ed. UNAM. 2014.

<http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview> (Consultado: 6 de enero de 2018)

MOGOLLÓN, Victoria. **Misión posible: combatir el hambre**. Guatemala, Guatemala: Ed. CIIDH. 2009.

MORALES, Henry. **Financiación del sector ONG: retos y desafíos**. Guatemala, Guatemala: Ed. Mesa. 2014.



PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile, Chile: Ed. Rojo. 1949.

ROJAS, Josefa. Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Guatemala, Guatemala: Ed. Mayte. 2011.

STUCKLER, David y Sanjay Basu. ¿Por qué la austeridad mata? Madrid, España: Ed. Santillana. 2013.

www.dds.cepal.org/gasto/indicadores (Consultado: 12 de enero de 2018)

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 1948.

Pacto Internacional Sobre Derechos Humanos. Decreto número 6-78. Congreso de la República de Guatemala, 1978.

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto número 32-2005. Congreso de la República de Guatemala, 2005.

Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Acuerdo Gubernativo número 75-2006, Presidente de la República, 2006.