



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/44/Add.1
18 de enero de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho a la alimentación

**Informe del Relator Especial sobre el derecho
a la alimentación, Sr. Jean Ziegler**

Adición

MISIÓN A GUATEMALA*

Resumen

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación tiene el honor de presentar el informe sobre su misión oficial a Guatemala, que tuvo lugar los días 26 de enero a 4 de febrero de 2005.

La misión se organizó a raíz del reciente incremento del índice de malnutrición grave en Guatemala. En comparación con otros países de América Latina, Guatemala tiene índices muy elevados de malnutrición crónica infantil y de pobreza extrema, particularmente entre los indígenas, en gran parte como resultado de una larga historia de exclusión social y de graves desigualdades.

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

Sin embargo, la elección del actual Gobierno en 2004 marcó un nuevo inicio, al adoptar las autoridades las primeras iniciativas en la historia del país para hacer de la lucha contra el hambre y la malnutrición una de las principales prioridades. Impresionó al Relator Especial la creación de un Frente Nacional contra el Hambre y un importante marco jurídico y normativo que reconoce el derecho a la alimentación. También apoya plenamente los esfuerzos desplegados por el Gobierno a nivel internacional, mediante la celebración en septiembre de 2005 de la Conferencia Latinoamericana sobre el Hambre Crónica de una conferencia regional latinoamericana sobre la erradicación del hambre.

El Relator Especial espera que las medidas adoptadas por el actual Gobierno permitan superar el retroceso que se ha constatado recientemente en la realización del derecho a la alimentación y que se refleja en un incremento de los porcentajes registrados de malnutrición entre 2000 y 2002. De no ser así, Guatemala tal vez no logre cumplir el objetivo de desarrollo del Milenio N° 1 de erradicar la extrema pobreza y el hambre reduciendo a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos no llegan a 1 dólar al día entre 1990 y 2015. La malnutrición y el hambre, tan extendidos en Guatemala, no se explican por una simple falta de alimentos, ya que las tierras del país podrían alimentar teóricamente sin dificultad a toda la población. Se deben mucho más a la desigual distribución de los recursos productivos del país. Guatemala sigue siendo uno de los países del mundo con mayores desigualdades en la distribución de los recursos, y la concentración de tierras y riqueza es extrema en razón de una larga historia de desarrollo excluyente que ha dejado a los pueblos indígenas desprovistos de tierras o de derechos laborales y los ha sometido a una discriminación racial omnipresente.

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en 1996 (Acuerdos de Paz), que puso fin de forma oficial a una violenta guerra civil, tenía por objeto superar la exclusión, la discriminación y la desigualdad históricas, pero la aplicación del marco para la realización de profundas reformas políticas, económicas, sociales y culturales ha resultado difícil por la resistencia que han opuesto poderosos sectores. A pesar de los importantes progresos que se han logrado recientemente, la cuestión de la tierra sigue siendo una grave fuente de conflictos sociales, y la falta de un catastro eficaz, de un código agrario y del reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad de la tierra constituyen un importante obstáculo para la realización del derecho a la alimentación, como lo es también el que no se aplique plenamente una reforma fiscal progresiva. La discriminación contra los pueblos indígenas y las mujeres, que se observa por ejemplo en la insuficiencia de los derechos laborales, sigue constituyendo asimismo un grave obstáculo. También le preocupó mucho al Relator Especial constatar las violaciones del derecho a la alimentación, como los desalojos forzosos, las constantes expropiaciones de tierras de los pueblos indígenas, la violación de los derechos laborales, la represión y tipificación como delito de las protestas pacíficas, así como el clima de impunidad en que se perpetran esas violaciones. En el contexto de la creciente liberalización del comercio, el Relator Especial teme que el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) haga que aumenten el nivel de pobreza y la incidencia del hambre entre los más vulnerables.

En conclusión, el Relator Especial reconoce que se han logrado importantes progresos en los últimos tiempos al haberse aprobado una nueva ley y una política de seguridad alimentaria y de nutrición así como medidas especiales para solucionar el problema del hambre, y hace una serie de recomendaciones al Gobierno para avanzar en la realización del derecho a la alimentación.

Anexo

**INFORME PRESENTADO POR EL SR. JEAN ZIEGLER,
RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN, SOBRE SU MISIÓN A GUATEMALA**

(26 de enero a 4 de febrero de 2005)

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 5	4
I. EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA	6 - 20	5
A. El hambre y la inseguridad alimentaria	6 - 14	5
B. Historia del conflicto social	15 - 20	10
II. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN GUATEMALA	21 - 32	13
A. Obligaciones internacionales	21 - 23	13
B. Marco constitucional y legislativo nacional	24 - 28	14
C. Acceso a la justicia e instituciones de derechos humanos	29 - 32	15
III. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	33 - 43	16
A. Políticas e instituciones del Gobierno	33 - 41	16
B. Organismos de las Naciones Unidas	42	20
C. Organizaciones y asociaciones no gubernamentales	43	20
IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PREOCUPACIONES	44 - 56	21
A. Cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación	44 - 46	21
B. Violaciones del derecho a la alimentación	47 - 51	22
C. Obstáculos que impiden que se haga efectivo el derecho a la alimentación	52 - 56	24
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57 - 58	25

INTRODUCCIÓN

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación visitó Guatemala los días 26 de enero a 4 de febrero de 2005, y expresa su profundo agradecimiento al Gobierno por acoger favorablemente su misión y entablar un diálogo abierto y franco sobre el derecho humano a la alimentación. En particular, desea expresar su agradecimiento al Sr. Lars Pira, Embajador de Guatemala ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, por facilitar la misión. También expresa su gratitud a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Guatemala, especialmente a la Sra. Jane Werngreen y al Sr. Alfonso Barragues, al equipo de las Naciones Unidas en el país, en particular al Sr. Juan Pablo Corlazzoli, Coordinador Residente y a la Sra. Laura Clementi, Representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

2. Durante su visita, el Relator Especial tuvo el honor de ser recibido por el Sr. Eduardo Stein Barillas, Vicepresidente del Gobierno, el Sr. Andrés Botrán, Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y el Sr. Frank La Rue, Presidente de la Comisión Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), así como por el Ministro y el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y los funcionarios superiores de las Secretarías de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Salud; Trabajo y Previsión Social; Finanzas Públicas y Relaciones Exteriores. Recibió con agradecimiento la documentación relativa a las directrices voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional que le proporcionó el Gobierno. También tuvo el honor de entrevistarse con la Primera Dama, la Sra. Wendy W. de Berger, y miembros de su Secretaría de Obras Sociales (SOSEP), y con representantes de alto nivel de la Secretaría de Bienestar Social, la Secretaría Presidencial de la Mujer y la Defensora de la Mujer Indígena. Tuvo el placer de reunirse con el Sr. Sergio Morales, Procurador de los Derechos Humanos así como con la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. También le honró ser recibido por la Dra. Rigoberta Menchú, ganadora del premio Nóbel. Agradece especialmente la valiosa contribución del Sr. Tom Koenigs, antiguo director de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGA), así como la hospitalidad del Embajador de Suiza, el Sr. Urs Stemmler.

3. Durante su visita, el Relator Especial también tuvo el placer de entrevistarse con muy diversos representantes de la sociedad civil. Le complació participar en el "Foro nacional sobre el derecho a la alimentación como desafío a la política nacional", una importante ocasión para impulsar una mayor actividad en el ámbito del derecho a la alimentación, y desea expresar su agradecimiento a la FAO, FIAN - Por el Derecho a Alimentarse y la Plataforma de Derechos Humanos por organizar ese foro. El Relator Especial también desea agradecer a Monseñor Álvaro Ramazzini, Obispo de San Marcos, y a la Pastoral de la Tierra la ayuda que prestaron en la organización de diversos foros locales para que distintas comunidades pudieran ofrecer su testimonio en relación con el derecho a la alimentación. El Relator Especial se desplazó a zonas rurales y urbanas, como Nebaj, Quiché, Chichicastenango, San Marcos, Chiquimula, Chor'ti y Zacapa y las zonas (distritos urbanos) 18 y 7 de Ciudad de Guatemala.

4. Guatemala es un país hermoso y de una diversidad impresionante. Gran parte del territorio es montañoso y volcánico, con tierras altas y boscosas en la región occidental, tierras bajas y fértiles hacia la costa y selva tropical en el Petén. Con su población de 12 millones de

habitantes, Guatemala es una sociedad multiétnica integrada por diversos grupos etnolingüísticos, de los cuales los más numerosos son los k'iché, los kaqchikel, los man y los q'eqchi, que hablan en total 24 idiomas (español, 21 lenguas mayas, xinca y garifuna). Aunque ésta ha sido una cuestión delicada y polémica, actualmente se está de acuerdo en que los pueblos indígenas representan más de la mitad de la población de Guatemala (el 63%)¹. La mayoría de la población vive en zonas rurales (el 54%), si bien Guatemala se está convirtiendo en un país cada vez más urbanizado (46%). La economía guatemalteca se basa todavía en gran parte en las exportaciones de café y azúcar, y la agricultura da trabajo por lo menos al 36% de la población; sin embargo, las actividades de maquila (grandes fábricas en las que se fabrican productos acabados), las industrias de extracción minera, la energía, el comercio y los servicios, en particular el turismo, se han convertido en importantes sectores económicos. Guatemala no es un país pobre pero sí que figura entre los países con la distribución de riqueza más desigual del mundo, y la mayoría de su población, en particular la indígena, es pobre y padece hambre.

5. Tras una guerra civil de 36 años en la que fueron brutalmente asesinados o "desaparecieron" más de 200.000 mujeres, niños y hombres, Guatemala recuperó la paz con la firma de los Acuerdos de Paz de 1996 y la visión de un futuro más inclusivo basado en el respeto de los derechos humanos y la justicia social. No obstante, la aplicación de los Acuerdos de Paz ha progresado con lentitud, y aunque ha mejorado la situación de los derechos humanos se sigue vulnerando el derecho a la alimentación, especialmente con la persistencia de los conflictos agrarios. La pobreza es un hecho generalizado y Guatemala tiene el nivel más alto de malnutrición de América Latina, que se concentra en la población indígena. Sin embargo, la elección en 2004 de un nuevo Gobierno entregado al respeto de los principios democráticos ha traído consigo indicios de una esperanza renovada, con una declaración pública de adhesión a los derechos humanos y la voluntad de hacer de la lucha contra el hambre una de las principales prioridades.

I. EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA

A. El hambre y la inseguridad alimentaria

6. La malnutrición crónica infantil en Guatemala es más del doble que en la mayoría de los demás países de América Latina, y figura entre las más elevadas del mundo (sólo es superior en el Yemen y en Bangladesh)². En la actualidad la mitad de los niños guatemaltecos menores de 5 años padecen raquitismo³, enfermedad que afecta a los niños indígenas en una proporción

¹ Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria de silencio*. Washington, D.C., American Association for the Advancement of Science, 1999.

² Banco Mundial, *Guatemala: La pobreza en Guatemala*, informe de la Dependencia de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, febrero de 2003, pág. 83.

³ Naciones Unidas, 2003, *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala*, documento preparado por el sistema de las Naciones Unidas, Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Guatemala, septiembre de 2003, pág. iii.

mucho más elevada (70%) que a los no indígenas (36%)⁴. Los casos más graves de malnutrición se concentran en las regiones más pobres del país, especialmente en el noreste⁵. Sin embargo, a raíz de las últimas crisis, en particular la caída de los precios mundiales del café y las sequías localizadas de 2001, ha aumentado el índice de malnutrición grave en las regiones oriental y occidental y en la costa meridional del país, e incluso se han registrado nuevos casos de kwashiorkor⁶. Además, más de 15.000 niños menores de 5 años fallecen cada año⁷.

7. La gran incidencia del hambre y la malnutrición en Guatemala no es simplemente una cuestión de falta de alimentos, ya que las tierras del país podrían alimentar fácilmente a toda la población. Está más relacionada con la desigual distribución de los recursos, y sus efectos en el acceso de la población a los alimentos. Guatemala es uno de los países con mayores desigualdades en la distribución de la riqueza del mundo, y su concentración es extrema: el 5,6% de las familias más ricas controlan el 50% de los ingresos totales⁸. El crecimiento económico no ha reducido las desigualdades, ya que las ventajas del crecimiento han revertido principalmente sobre los ricos⁹. La tierra también se concentra en manos de pocos, ya que el 2% de la población es propietaria del 70 al 75% de las tierras agrícolas. Según las organizaciones no gubernamentales (ONG), existen 47 plantaciones de enormes dimensiones que ocupan 3.700 ha y comprenden grandes extensiones sin cultivar, mientras que el 90% de los pequeños agricultores tratan de sobrevivir con menos de 1 ha¹⁰. Estas desigualdades tan extremas significan que la mayoría de los guatemaltecos quedan excluidos del desarrollo, y el hambre y la exclusión contribuyen a la delincuencia y al conflicto social. Durante la visita del Relator Especial, un niño de 15 años falleció de un disparo el 24 de enero de 2005 por robar fruta de la finca El Corozo, y otros cuatro campesinos murieron cuando fueron a buscar al niño¹¹.

⁴ Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, 2004, pág. 8.

⁵ Mesoamerica Famine Early Warning System (MFEWS), *Special Report, MFEWS Food Security Overview*, diciembre de 2004, componente de Guatemala, pág. 13.

⁶ Naciones Unidas, *Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala*, documento preparado por el sistema de las Naciones Unidas, Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Guatemala, septiembre de 2003, pág. iii.

⁷ INE, 2003.

⁸ Naciones Unidas, 2003, pág. 14.

⁹ Naciones Unidas, 2003, pág. 13.

¹⁰ FIAN, 2004, *The Human Right to Food in Guatemala*, documento redactado por A. Wiese y M. Wolpold-Bosien, octubre de 2004, FIAN International Report, Alemania.

¹¹ "Campesinos realizan masiva protesta fúnebre", en *El Periódico*, 27 de enero de 2005; www.elperiodico.com.gt.

8. Dos terceras partes de los habitantes de Guatemala son demasiado pobres para poder alimentarse adecuadamente; en más del 60% de los hogares de Guatemala, el gasto en alimentos no alcanza a cubrir los requisitos dietéticos mínimos diarios¹². Según estadísticas del Gobierno, un tercio de las familias guatemaltecas no pueden costear ni siquiera la mitad de la cesta mínima de alimentos (2.172 calorías por persona y por día)¹³. El salario mínimo legal no se fija en relación con el costo de los alimentos, y actualmente cubre únicamente el 56% de la cesta de alimentos. Los precios de los alimentos han aumentado más rápido que el salario mínimo¹⁴, y el precio de las tortillas, el alimento básico de Guatemala, se incrementó en un 66% en 2004¹⁵. Más de la mitad de la población (el 56%) vive en la pobreza¹⁶, especialmente en las zonas rurales de las regiones septentrional y noroccidental, el departamento de San Marcos y la región suroccidental¹⁷. La extrema pobreza se concentra sobre todo en los pueblos indígenas (70%), especialmente los mam y los q'echi, lo cual refleja una grave discriminación contra la población indígena guatemalteca¹⁸.

9. Los afectados por el hambre y la malnutrición son predominantemente indígenas y campesinos o jornaleros pobres que viven en las zonas rurales de Guatemala¹⁹. Los agricultores de subsistencia pobres no tienen acceso a suficientes tierras de calidad y luchan por sobrevivir en microfincas de tierra mísera e improductiva que a menudo tienen una superficie inferior a 1 ha, mientras que, según explicaron al Relator Especial, necesitarían 25 ha de tierra fértil para poder alimentar adecuadamente a sus familias. Los niveles de hambre y malnutrición están estrechamente relacionados con la cantidad de tierra de que se dispone: los hijos de familias que poseen menos de 2 manzanas (1 manzana = 6.987 m²) de tierra tienen una probabilidad de padecer malnutrición 3,2 veces superior a la de los hijos de familias con más de 5 manzanas²⁰. En promedio, las familias indígenas poseen solamente 0,25 manzanas por persona, mientras que las demás poseen 1,5 manzanas, lo cual equivale a seis veces más tierra²¹. Muchos campesinos

¹² Naciones Unidas, Evaluación común para los países (ECP), pág. 17.

¹³ MFEWS, 2004.

¹⁴ MFEWS, 2004.

¹⁵ Entre noviembre de 2003 y diciembre de 2004. MFEWS, pág. 17.

¹⁶ Banco Mundial, 2003, pág. 8.

¹⁷ Naciones Unidas, 2003, pág. 16.

¹⁸ En Guatemala, el umbral de la pobreza se define en relación con el consumo de alimentos: el umbral de la extrema pobreza se basa en el coste anual de una "cesta de alimentos" (los requisitos calóricos mínimos de 2.172 kcal por persona y por día), y el umbral de la pobreza se define como la cesta de alimentos más una asignación para artículos de otro tipo.

¹⁹ Banco Mundial, pág. 49.

²⁰ Naciones Unidas, ECP, pág. 16.

²¹ Naciones Unidas, ECP, pág. 14.

obtienen ingresos adicionales trabajando como jornaleros durante la cosecha en las enormes fincas de café, azúcar y fruta de Guatemala, pero con eso todavía no alcanzan a cubrir sus necesidades alimentarias²². Los trabajadores permanentes de las fincas, a menudo vinculados en régimen de colonos (en el que los terratenientes proporcionan tierras de subsistencia a cambio de mano de obra), también trabajan a cambio de un salario extremadamente bajo. El salario mínimo legal se ha incrementado en los últimos años, pero muchos terratenientes han pasado de pagar un jornal a remunerar por trabajo realizado a fin de disminuir el efecto. A menudo, los terratenientes evitan abonar las prestaciones que corresponden por ley a los trabajadores despidiéndolos reiteradamente para evitar hacerles un contrato fijo²³, y en muchos casos echan a los que tratan de negociar mejores condiciones²⁴. La discriminación permanente que padecen los pueblos indígenas se refleja en la enorme discrepancia salarial que existe entre los trabajadores indígenas y no indígenas. La discriminación por motivos de sexo es también omnipresente y, según se informa, muchos propietarios ni siquiera pagan a las mujeres o a los niños por su trabajo: se considera que "coadyuvan" al marido²⁵. Las mujeres son discriminadas a varios niveles: como mujeres, como pobres, como habitantes de zonas rurales y como indígenas²⁶, y raramente poseen tierras u otros bienes. El trabajo infantil sigue siendo asimismo algo habitual en Guatemala, donde unos 500.000 niños faenan en las plantaciones de café y azúcar. Los migrantes también están particularmente expuestos a la pobreza y el hambre.

10. Tras la reciente caída de los precios mundiales del café, numerosos terratenientes suspendieron los pagos a sus trabajadores, dejando a muchos de ellos en la extrema pobreza. Los trabajadores agrícolas de algunas grandes fincas declararon que no habían cobrado trabajos realizados, y que a sus reclamaciones se respondía con una represión violenta y el desalojo forzoso de las fincas en las que habían residido toda su vida. Entidades religiosas como la que dirige Monseñor Álvaro Ramazzini, Obispo de San Marcos, han ayudado a las familias a sobrevivir donándoles alimentos y prestando asistencia a los trabajadores para que presenten sus demandas ante los tribunales locales, si bien los trabajadores raramente ganan los pleitos y, aunque lo hagan, al parecer raramente se hacen cumplir los dictámenes judiciales. A pesar de que el Gobierno anterior instituyó un Plan normativo sobre la crisis del café y el conflicto agrario en 2002 y prometió 100 millones de dólares a los propietarios de las plantaciones cafeteras, los programas de seguridad social para los trabajadores no se pusieron plenamente en práctica²⁷. En algunos casos se ha fomentado el arrendamiento de tierras, pero los campesinos comentaron

²² Naciones Unidas, ECP, pág. 16.

²³ Banco Mundial, pág. 52.

²⁴ FIAN, pág. 6.

²⁵ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), citado en FIAN, pág. 9.

²⁶ E/CN.4/2005/72/Add.3.

²⁷ Banco Mundial, 2003, Programa de Evaluación de la Pobreza en Guatemala (GUAPA), Documento técnico N° 1: *Guatemala: Livelihoods, Labour Markets, and Rural Poverty*, de Renos Vakis, 2 de diciembre de 2003.

el carácter semifeudal de este tipo de contratos, que exigen la entrega de la mitad de la cosecha al propietario.

11. La ocupación de tierras es cada vez más frecuente en tanto que las comunidades buscan desesperadamente formas de alimentarse. La ocupación se produce en la mayoría de los casos cuando el terrateniente ha infringido los derechos laborales o cuando se disputa la propiedad de la tierra. A menudo varias partes reclaman las mismas tierras, situación que suele remontarse a la expropiación por parte de terratenientes poderosos. El Relator Especial visitó una comunidad de indígenas ixil integrada por 270 familias en Antigua Xonka, que ocupan unas tierras que en su opinión se les expropiaron. Han iniciado una acción legal en un tribunal local pero viven bajo la constante amenaza del terrateniente, que envía reiteradamente a escuadrones de policía privados para desalojarlos a la fuerza y quemar sus cosechas, su ganado y sus chabolas. Siempre regresan, ya que no tienen adónde ir. Afirman que las tierras de los ixil no se han regularizado ni reconocido legalmente en ningún caso, lo que ha permitido que los finqueros (los propietarios de las tierras) sigan quitándoles más y más tierras. Aunque los Acuerdos de Paz establecieron un marco para el reconocimiento legal de las tierras y los derechos de los indígenas, la falta de voluntad política ha dejado sin resolver estas cuestiones.

12. La respuesta del Gobierno al aumento de los casos de ocupación de tierras ha sido contundente. Las ONG informaron de 40 desalojos forzados en el primer semestre de 2004 que afectaron a 1.500 familias²⁸, más de la mitad de los cuales entrañaron al parecer ejecuciones extrajudiciales, el uso excesivo de la fuerza y la quema de cosechas y viviendas. El Relator Especial reconoce la función de las autoridades de proteger la propiedad, pero el uso desproporcionado de la fuerza que coloca los derechos a la propiedad de los grandes terratenientes por encima del derecho a la alimentación y a la vida es motivo de grave preocupación. Como ha señalado Amnistía Internacional:

"Una característica particular de los conflictos agrarios en Guatemala es que el peso de la ley y del sistema judicial se suele emplear para efectuar los desalojos, pero no para cuestiones relacionadas con los derechos laborales de los trabajadores agrícolas o la tenencia de tierras de las comunidades rurales."²⁹

13. En las zonas urbanas, el hambre y la malnutrición suelen estar estrechamente relacionados con la carencia de tierras rurales. Muchos de los afectados por el hambre en las zonas urbanas viven en colonias (barriadas legalizadas) o asentamientos (barriadas ilegales) en las afueras de las ciudades de Guatemala. Los índices de desempleo son elevados y la mayoría lucha por sobrevivir en el sector no estructurado, principalmente mediante la venta ambulante. Alrededor del 40% de la población está en situación de desempleo, subempleo o trabaja sin cobrar³⁰.

²⁸ Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), Balance de la Paz 2004, *Otra Guatemala es posible: Acuerdos de Paz, unidad y lucha de las organizaciones sociales*, Guatemala, 2004.

²⁹ Amnistía Internacional, Memorándum al Gobierno de Guatemala: Preocupaciones de Amnistía Internacional con respecto a la situación actual de derechos humanos, AMR 34/014/2005.

³⁰ Naciones Unidas, ECP, pág. 15.

Las violaciones de los derechos humanos son también habituales, con unas condiciones de trabajo precarias y unos salarios que no son suficientes para alimentar a una familia. Hay informes de violaciones generalizadas de los derechos de los trabajadores en las maquiladoras, que contratan principalmente a mujeres jóvenes con salarios muy bajos. Sin embargo, algunas de esas fábricas están cerrando para trasladarse a países en los que los sueldos son aún inferiores. En Ciudad de Guatemala, el Relator Especial visitó la barriada legalizada de Bethania, cuyos habitantes viven hacinados en barracas de plástico y hojalata sin instalaciones sanitarias y donde los médicos del centro de salud local estimaron que por lo menos el 20% de los niños padecían malnutrición, y más aún diarrea, enfermedades de la piel y hongos. Muchos creen que los elevados índices de delincuencia, violencia y homicidio en Ciudad de Guatemala están estrechamente vinculados con la extrema pobreza y la exclusión social. En vista de las escasas oportunidades de empleo, los jóvenes ingresan en bandas de narcotraficantes que siembran el terror en los asentamientos, e incluso los trabajadores sanitarios más valientes no pueden trabajar más que unas horas al día temprano por la mañana, cuando las bandas no están presentes.

14. El acceso al agua potable es problemático en las zonas urbanas, sobre todo en las barriadas ilegales, pero lo es especialmente en las zonas rurales. Más del 65% de la población rural carece de acceso a manantiales tratados de agua dulce o a servicios de saneamiento. Los municipios son los encargados de suministrar el agua, pero sólo el 4% de los 331 municipios depuran el agua que suministran³¹. El abastecimiento de agua es también muy desigual: según las ONG, la explotación de minas de oro en San Marcos requeriría 70.000 l de agua por hora para el tratamiento del metal, lo cual disminuiría el caudal del río y los manantiales de los que dependen muchos de los residentes locales. El riesgo de contaminación del agua por filtraciones de los fosos abiertos de cianuro es también extremadamente alto, especialmente a falta de un sólido marco de reglamentación de la política de recursos hídricos.

B. Historia del conflicto social

15. La larga historia de desigualdades económicas, exclusión de los pueblos indígenas y conflicto social de Guatemala explica en gran parte el hambre y la inseguridad alimentaria que padece actualmente el país.

Desigualdades en el régimen agrario

16. Guatemala posee una de las distribuciones de tierras más desiguales del mundo, principalmente en razón de una larga historia de expropiación masiva de tierras de los pueblos indígenas³². La expropiación se inició con la conquista española, pero se aceleró en el siglo XIX con el aumento de la producción cafetera. En esa época, las tierras comunales indígenas (ejidos) se nacionalizaron o privatizaron como propiedades individuales, con el objetivo de agrupar las tierras en grandes fincas para la producción comercial de café. Puesto que el mejor café se cultiva a una altitud de entre 800 y 1.500 m, muchos pueblos indígenas

³¹ Gobierno de Guatemala, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2004, pág. 11.

³² Banco Mundial, 2003, pág. 30.

fueron obligados a trasladarse a tierras más empinadas y menos fértiles para realizar sus actividades de subsistencia³³. Las tierras bajas también se expropiaron para el cultivo de frutales: en el decenio de 1940, la United Fruit Company, empresa de capital estadounidense, era propietaria del 42% del territorio de Guatemala. La tendencia a la concentración de tierras se vio brevemente interrumpida en 1944 durante los Gobiernos de Juan José Arévalo y del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán; sin embargo, en 1954 un golpe militar puso fin a la redistribución de la tierra y ésta se concentró más todavía. La concentración de la tierra y la creciente desposesión contribuyó a la posterior guerra civil de Guatemala (véase más abajo), que duró 36 años. Sin embargo, la guerra sirvió para agravar la situación porque los militares y los terratenientes consiguieron controlar a la fuerza aún más tierras. Hoy día la tierra sigue concentrándose en muy pocas manos y todavía no se han resuelto muchas de las reivindicaciones históricas de comunidades indígenas respecto de sus tierras, y ni siquiera las reclamaciones de los refugiados y desplazados a causa del conflicto.

Falta de derechos laborales

17. En el siglo XIX, el trabajo forzoso de los pueblos indígenas también fomentó la expansión de las plantaciones de café³⁴. La política agraria se formuló deliberadamente para crear una mano de obra barata reduciendo la cantidad de tierras disponibles para las actividades de subsistencia de los indígenas³⁵. Con arreglo al régimen de trabajo forzoso del Mandamiento, por ejemplo, se obligaba a las aldeas indígenas a proporcionar grupos de 60 personas para trabajar en las plantaciones de café durante períodos de 15 a 30 días, y también mano de obra gratuita para la construcción de carreteras. Las leyes de trabajo forzoso siguieron vigentes hasta mediados del siglo XX, y los derechos laborales modernos, que no se establecieron hasta el decenio de 1980, no siempre se han respetado. El régimen semifeudal de los colonos sigue existiendo en muchas regiones. Actualmente en Guatemala casi el 70% del empleo existe al margen del sector estructurado y la protección jurídica, y la afiliación a los sindicatos por parte de los trabajadores está sujeta a límites. El salario mínimo legal es tan bajo que no cubre el costo de la cesta mínima de alimentos.

Discriminación contra los pueblos indígenas

18. La discriminación racial entre las poblaciones indígena y ladina (población mestiza descendiente principalmente de mayas y aztecas) sigue existiendo también en Guatemala. Aunque se han eliminado muchas de las instituciones *de jure* persiste la discriminación *de facto*, que fomenta la discriminación de los indígenas en el empleo y la propiedad de recursos, una causa fundamental del hambre y la malnutrición que se concentran en este sector de la población. Si bien es cierto que los Acuerdos de Paz de 1996 se centraron en la lucha contra la discriminación y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, muchas organizaciones señalan que éste ha sido uno de los aspectos de los Acuerdos en los que menos se

³³ Banco Mundial, Programa GUAPA, Documento técnico N° 1: *Guatemala: Livelihoods, Labour Markets, and Rural Poverty*, de Renos Vakis, 2 de diciembre de 2003.

³⁴ Banco Mundial, 2003, pág. 33.

³⁵ Banco Mundial, 2003, pág. 33.

ha avanzado³⁶. Al Relator Especial le sorprendió constatar durante este viaje que incluso hoy muchos restaurantes y bares se niegan a atender a las personas vestidas con indumentaria indígena. El Relator Especial tuvo el honor de entrevistarse con la conocida dirigente indígena Rigoberta Menchú, quien inició y ganó recientemente el primer proceso por discriminación racial de Guatemala, un hecho remarcable y un indicio de progreso.

Conflicto armado

19. El terrible conflicto que padeció Guatemala durante 36 años (de 1960 a 1996) desembocó en una guerra civil total en el decenio de 1980, en gran parte a raíz de los conflictos sociales causados por las desigualdades extremas y la exclusión social. Los pueblos indígenas y los campesinos se convirtieron en el objetivo de una reacción represiva por parte de los militares para aplastar la insurgencia que "alcanzó proporciones genocidas a principios del decenio de 1980, con tácticas de guerra de tierra quemada, patrullas paramilitares obligatorias de autodefensa civil (PAC), campamentos de reasentamiento forzoso y la militarización de todo el aparato administrativo del país"³⁷. Durante el conflicto, más de 200.000 niños, mujeres y hombres fueron brutalmente asesinados o "desaparecieron", y 1 millón de personas fueron desplazadas de sus hogares y tierras. Más de 600 aldeas quedaron completamente destruidas, y la mayoría de sus habitantes fueron asesinados³⁸.

Los Acuerdos de Paz de 1996: ¿Marco para un futuro más equitativo?

20. Uno de los principales objetivos de los Acuerdos de Paz, cuya firma puso fin de forma oficial a la guerra en 1996, era superar la exclusión, la discriminación y la desigualdad históricas. Los 13 Acuerdos establecieron un marco de profundo cambio político, económico, social y cultural³⁹. En el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se proyectó aumentar el gasto social, mejorar el acceso a la educación, la salud, los servicios públicos y la tierra, establecer mecanismos para resolver los conflictos agrarios y crear una política de desarrollo rural. Estas medidas debían financiarse con importantes reformas fiscales a fin de incrementar los ingresos estatales del 8 al 12% del PIB. En el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se propuso el reconocimiento oficial de Guatemala como una nación multiétnica, multicultural y multilingüe, y se señalaron medidas concretas para superar la exclusión y la explotación históricas, en particular medidas relativas a los derechos sobre la tierra, la regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas y la devolución de las tierras comunales expropiadas, así como la protección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el rechazo a las reformas constitucionales mediante un referéndum celebrado en 1999 ralentizó el proceso para convertir en realidad esos compromisos políticos, y la falta de voluntad política ha dejado sin resolver muchas de las cuestiones más amplias. Según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, el

³⁶ FIAN, pág. 7.

³⁷ Banco Mundial, pág. 36.

³⁸ Banco Mundial, pág. 36.

³⁹ MINUGUA.

cumplimiento de los Acuerdos de Paz ha avanzado con lentitud y de forma parcial e insuficiente, y ha hallado considerable resistencia por parte de los grupos poderosos.

II. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN GUATEMALA

A. Obligaciones internacionales

21. Guatemala está obligada a reconocer el derecho a la alimentación de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11). También es Parte en otros instrumentos internacionales que guardan relación con el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 24 y 27), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 12 y 14), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (art. 12).

22. En virtud de su compromiso respecto del derecho a la alimentación, Guatemala tiene la obligación de respetar, proteger y aplicar el derecho a la alimentación sin discriminación alguna. La obligación de respetar significa que el Gobierno no debe adoptar medidas que priven arbitrariamente a la población de su derecho a la alimentación. La obligación de proteger significa que el Gobierno debe adoptar y poner en práctica legislación adecuada que impida que terceros, en particular personas y empresas poderosas, vulneren el derecho a la alimentación de otras personas. Por último, la obligación de aplicar (facilitar y suministrar) significa que el Gobierno debe adoptar medidas positivas para identificar a los grupos vulnerables y poner en práctica medidas adecuadas a fin de garantizar su acceso a agua y alimentos suficientes, fomentando su capacidad de alimentarse por sí mismos. En última instancia, el Gobierno también está obligado a suministrar agua y alimentos suficientes a quienes no puedan alimentarse por sus propios medios por motivos ajenos a su voluntad. El derecho a la alimentación comprende el acceso a agua potable, así como a los medios para comprar, canjear o producir alimentos, a saber, un salario suficiente o las tierras, créditos, semillas y agua de riego necesarios para la producción agrícola de subsistencia. La no discriminación, la participación, la responsabilidad, el acceso a la justicia y el acceso a la información deben garantizarse en todo momento de la aplicación del derecho a la alimentación.

23. Guatemala también es Parte en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989. Dicho Convenio exige a Guatemala que respete los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los territorios (arts. 13 a 17), inclusive en sus aspectos colectivos. Esos artículos exigen también que los pueblos indígenas no sean trasladados de sus tierras y que se salvaguarden especialmente sus derechos a los recursos naturales, en particular su derecho a participar en el uso, la gestión y la conservación de esos recursos, así como su derecho a ser consultados y a evaluar toda explotación de los recursos de las tierras que posean o de las que sean propietarios.

B. Marco constitucional y legislativo nacional

24. Guatemala está también obligada a reconocer el derecho a la alimentación en virtud de su Constitución nacional, en particular el de los niños y los ancianos como grupos vulnerables. En la progresista Constitución guatemalteca de 1985 (revisada en 1993) se establece la protección de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna (arts. 50 y 51). La Constitución exige al Gobierno que establezca un sistema alimentario nacional eficaz (art. 99), vele por la salud y la asistencia social de todos sus habitantes (art. 94) y adopte una ley marco nacional sobre el agua (art. 127). La Constitución protege asimismo los derechos de los pueblos indígenas, como los de acceso a la tierra y el de mantener las formas tradicionales de administración de la tierra (arts. 66 a 69). El derecho a la propiedad privada puede ser limitado cuando el Estado decida legalmente expropiarla por razones de utilidad colectiva o beneficio social (art. 40). En la Constitución también se consagran el derecho al trabajo, la libertad de asociación y el derecho a crear sindicatos y a afiliarse a ellos, así como la igualdad entre hombres y mujeres (arts. 93 a 106). De conformidad con el artículo 46 de la Constitución de Guatemala, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos tienen preeminencia sobre el derecho interno. Por consiguiente, deben ser aplicados y tenidos en cuenta por todos los poderes del Estado, a saber, el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

25. El actual marco legislativo de Guatemala comprende también leyes y reglamentos gubernamentales pertinentes al derecho a la alimentación. El actual Gobierno redactó recientemente una importante Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, aprobada el 2 de mayo de 2005. En ella se reconocen las obligaciones internacionales del Gobierno con respecto al derecho a la alimentación y se define ese derecho como:

"[E]l 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" (art. 1).

26. Esto también reconoce la obligación del Gobierno de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación, y prohíbe la discriminación de hecho y de derecho en el acceso a la alimentación y a los medios para obtener alimentos. Cualquier discriminación de esta índole supone una violación de la ley lo que sienta una excelente base para invocar ante los tribunales el derecho a la alimentación. Cuando los jueces apliquen esta ley, entre las posibles infracciones debería figurar cualquier violación de las obligaciones de respetar, proteger y aplicar el derecho a la alimentación.

27. De los Acuerdos de Paz han emanado otras leyes importantes. La Ley de desarrollo social (2001), la Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural (2002), el Código Municipal (2002) y la Ley general de descentralización (2002) son importantes leyes nuevas que tratan de garantizar una mayor participación y una descentralización efectiva. También confieren una mayor autonomía a los 331 municipios de Guatemala y permiten una mayor participación de las comunidades indígenas en los consejos de desarrollo departamentales y los órganos administrativos municipales. El Relator Especial observó un ejemplo positivo de descentralización durante su visita al país, cuando se entrevistó con representantes de la Mesa de desarrollo y seguridad alimentaria del área de Ch'orti, un organismo de coordinación del desarrollo y la seguridad alimentaria de cuatro importantes municipios, a saber, Jocotán,

Camotán, Olopa y San Juan Ermita, en los que residen 190.000 personas. Al velar por la participación y el acceso a la información, esos municipios han logrado considerables avances en la lucha contra el hambre y la malnutrición.

28. A pesar de los importantes progresos que se han logrado recientemente a nivel legislativo, como es el caso del mejoramiento sustantivo del Código de Trabajo o la aprobación de la Ley de catastro, el ordenamiento interno sigue siendo inadecuado con respecto a diversas cuestiones importantes relacionadas con el derecho a la alimentación, en particular el acceso a la tierra y la tenencia de la tierra, el agua y la explotación minera. Resulta del todo inapropiado que en un país con semejante historial de expropiaciones y conflictos relacionados con la tierra sigan faltando un sistema eficaz de catastro, un código agrario, el reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad y administración de la tierra y una jurisdicción agraria para resolver las controversias relativas a la tierra. Estos elementos, exigidos todos ellos en virtud de los Acuerdos de Paz, son fundamentales para la protección eficaz del derecho a la alimentación en el país. La falta de una Ley sobre los recursos hídricos, a pesar de tratarse de un compromiso asumido en la Constitución, es también un grave motivo de preocupación. A juicio del Relator Especial, también lo es la Ley de minería, que no protege de forma suficiente los derechos de las comunidades indígenas sobre sus recursos naturales, en particular su derecho a ser consultadas de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT. Por último, la discriminación de la mujer en el derecho sigue institucionalizada en el artículo 139 del Código de Trabajo, en el que se describe a la mujer rural como "coadyuvante" de los trabajadores agrícolas de sexo masculino y no como trabajadora con derecho a recibir su propio salario, lo cual tiene graves repercusiones para el derecho a la alimentación de la mujer.

C. Acceso a la justicia e instituciones de derechos humanos

29. El derecho a la alimentación es una obligación jurídica, y toda persona o todo grupo de personas víctimas de la violación de ese derecho debería tener acceso a un recurso efectivo, en particular judicial, para reivindicar este derecho.

30. Guatemala tiene un ordenamiento jurídico complejo, que abarca el derecho consuetudinario y los tribunales comunitarios de las zonas indígenas así como el derecho estatal y los tribunales municipales, departamentales y nacionales (tribunales de apelación y Corte Suprema de Justicia). La Corte de Constitucionalidad tiene asimismo el mandato especial de proteger y aplicar la Constitución. La Constitución garantiza el acceso libre a la justicia (art. 29) y las víctimas de violaciones de un derecho fundamental pueden utilizar el procedimiento del amparo para reivindicar sus derechos ante la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, en la práctica el acceso a la justicia para las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación se ve limitado por diversos factores, a saber: la no aplicación de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos por los tribunales; la falta de legislación nacional adecuada de protección, particularmente en relación con la tierra, el agua y la explotación minera; y la corrupción y la inaplicación de la legislación vigente, las medidas administrativas y las decisiones judiciales, especialmente en materia de trabajo. Los indígenas tienen especiales dificultades para acceder a la justicia en razón de la discriminación, la falta de intérpretes jurídicos y el hecho de que no se reconozcan el derecho consuetudinario y las autoridades jurídicas indígenas. Todos estos elementos tienen como resultado una impunidad de hecho por la violación de los derechos humanos (véase el informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los

derechos humanos E/CN.4/2003/104/Add.2, párr. 63). Siguen profiriéndose amenazas contra la judicatura y los defensores de los derechos humanos, en particular el Procurador de Derechos Humanos, los dirigentes indígenas, los sindicalistas, los religiosos y los periodistas, y entre enero de 2004 y febrero de 2005 se denunciaron más de 150 amenazas o agresiones contra defensores de los derechos humanos⁴⁰.

31. Cabe señalar, no obstante, que se han logrado importantes progresos en el fortalecimiento de la Procuraduría de Derechos Humanos, dirigida actualmente por un Procurador valiente y directo, el Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado. Su mandato comprende el derecho a la alimentación, ya que abarca la promoción y la protección de todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Guatemala. A pesar de las graves limitaciones presupuestarias y las amenazas y atentados contra su personal y sus oficinas, el Procurador de los Derechos Humanos está realizando una labor impresionante para proteger a los grupos y las personas vulnerables a través de la mediación, la conciliación, la adopción de medidas cuasi judiciales y la asistencia jurídica, así como mediante el registro de las violaciones que se producen. Una sección especial se ocupa actualmente de los derechos económicos, sociales y culturales, y otra sección temática se encarga de la tierra y de otras cuestiones relativas al derecho a la alimentación. Puesto que la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional (art. 15 j)) también otorga al Procurador un importante mandato para vigilar el cumplimiento por el Gobierno de sus obligaciones de respetar, proteger y aplicar el derecho a la alimentación, la Procuraduría debería disponer de una dependencia especial sobre el derecho a la alimentación para tratar esta cuestión, dotada de suficientes recursos humanos y financieros.

32. La COPREDEH, dirigida por el respetado Frank La Rue, desempeña también un importante papel en el fomento del respeto de los derechos humanos, al igual que la Comisión de Derechos Humanos del Congreso. Estas instituciones fueron decisivas para el reconocimiento del derecho a la alimentación cuando se formuló la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, y han colaborado estrechamente con el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Sr. Andrés Botrán. Junto con la COPREDEH, la Oficina de la Defensora de la Mujer Indígena ofrece mediación, mecanismos de solución de conflictos y servicios jurídicos a las mujeres indígenas. Otra institución estatal, la Fiscalía, podría desempeñar un papel más importante en la protección del derecho a la alimentación si el mandato de su Fiscal especial para los delitos contra los defensores de los derechos humanos pudiera abarcar ese derecho.

III. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

A. Políticas e instituciones del Gobierno

33. El Relator Especial quedó impresionado por el reciente despertar de la conciencia pública en relación con el hambre y la malnutrición en Guatemala, sobre todo promovido por el actual Gobierno, que en las elecciones de 2004 declaró que la erradicación del hambre sería una de sus

⁴⁰ Amnistía Internacional, *Memorandum al Gobierno de Guatemala: Preocupaciones de Amnistía Internacional con respecto a la situación actual de derechos humanos*, abril de 2005.

primeras prioridades. Cuando el Relator Especial visitó Guatemala, se estaba poniendo en marcha un nuevo marco jurídico y normativo de gran potencial para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Se nombró al Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional para presidir el Frente Nacional Contra el Hambre, y la Sra. Berger, Primera Dama de Guatemala, también se incorporó a la tarea de la lucha contra el hambre centrándose en el programa Creciendo Bien. Existen otros programas de lucha contra la inseguridad alimentaria, como el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica, con el que se pretende reducir a la mitad el nivel de malnutrición infantil en los próximos diez años, así como los programas Guate Solidaria, Guate Crece y Guate Compite.

34. En el nuevo marco normativo, la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional de 2004, se reconoce explícitamente la obligación de Guatemala de hacer efectivo el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. Se deja constancia del problema actual de *disponibilidad* de alimentos a causa de la dependencia cada vez mayor de las importaciones y la caída de la producción de alimentos básicos. Sin embargo, se reconoce que el *acceso* a los alimentos es el problema fundamental en Guatemala, dados el nivel cada vez más bajo de los ingresos y los salarios y el desempleo. En la *utilización* de los alimentos también influye el saneamiento deficiente y la falta de educación, sobre todo de la mujer. Para mejorar la disponibilidad de alimentos, el marco tiene por objeto fomentar la producción local de alimentos básicos y, para mejorar el acceso a la alimentación, se propone crear oportunidades de generación de ingresos, establecer programas de asistencia alimentaria y revisar el salario mínimo legal⁴¹. También se prevé mejorar las asignaciones presupuestarias para la seguridad alimentaria y nutricional, aunque no se fijan objetivos presupuestarios concretos. El Relator Especial también observó con inquietud que, si bien el marco normativo reconoce plenamente el derecho a la alimentación, no se señalan explícitamente las diversas obligaciones del gobierno de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación como se estipula en la Ley de 2005. El Relator Especial constató con preocupación que en dicha política no se abordan las causas estructurales del hambre y la desigualdad, que no se inscribe en el marco de los Acuerdos de Paz, y que no se abordan las complejas cuestiones de la tierra, el trabajo y la reforma fiscal.

35. Se ha reforzado el marco institucional con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), que tiene el mandato de promover programas de seguridad alimentaria y nutricional, y con el establecimiento de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) que se encarga de coordinar todos los programas y poner en marcha actividades concretas. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), que da la alerta temprana sobre el hambre, supervisa y evalúa la repercusión de los programas de seguridad alimentaria y da la alerta temprana cuando se detectan posibles situaciones de crisis. El Relator Especial observó con satisfacción que, con arreglo a la Ley de 2005, el CONASAN también tendría la responsabilidad de responder a las recomendaciones del Procurador de Derechos Humanos en relación con el derecho a la alimentación.

36. El Frente Nacional contra el Hambre ha elaborado un borrador en el que se describe el marco para el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Dicho plan, que se finalizará en 2006 con una amplia participación, establece los objetivos, parámetros e

⁴¹ Gobierno, pág. 23.

indicadores para medir el impacto, además de un presupuesto a largo plazo, y atribuye las responsabilidades fundamentales de los diferentes ministerios. Sin embargo, los indicadores para medir los progresos se centrarán fundamentalmente en las estadísticas de la malnutrición y no en las estadísticas de la desnutrición y la pobreza, que son también importantes. Además, el plan no aborda plenamente los problemas estructurales de la reforma agraria, los derechos laborales y la no discriminación en el empleo y la enseñanza.

37. En el marco de los Acuerdos de Paz, algo se ha avanzado en la resolución del problema de la tierra gracias a la creación de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA), una entidad encargada de la mediación de conflictos agrarios; aunque debido a la falta de recursos financieros y la inestabilidad institucional, sólo se han resuelto unos pocos de los 909 casos presentados a la Dependencia⁴². También se creó el Fondo de Tierras (FONTIERRA), con un mandato de redistribución basada en el mercado, que otorga créditos para la compra de tierras y ya ha redistribuido 76.493 ha a 15.996 familias. Sin embargo, ello está muy por debajo de la demanda cifrada en unas 300.000 familias del medio rural, y el Fondo sigue sin recibir la asignación presupuestaria que le corresponde. En general se considera que FONTIERRA no ha sido eficaz. Además, se ha discriminado a la mujer, que sólo ha recibido el 11% de los créditos para la compra de tierra⁴³. El Gobierno ha establecido el marco jurídico del catastro, con el que procurará resolver el problema de la desorganización de los títulos sobre la tierra y las reivindicaciones múltiples de una misma tierra, que son producto de expropiaciones ocurridas a lo largo de la historia. Muchos terratenientes reivindican superficies mucho más extensas que las que figuran en los títulos oficiales, habiendo ampliado algunos de ellos sus posesiones por la fuerza, mientras que otros han declarado superficies menores para evadir los impuestos prediales. La creación del catastro sigue entorpecida por la resistencia de poderosos terratenientes que no desean que los límites de sus tierras queden establecidos oficialmente, y cierta resistencia de las comunidades indígenas, con el recuerdo de tantas masacres. La prueba de fuego para un futuro catastro será cómo dirime las reivindicaciones múltiples sobre la tierra, en particular cómo evita oficializar la propiedad de tierras obtenidas mediante corrupción o coerción. Algunos militares y terratenientes siguen ocupando tierras de las que se apoderaron durante la guerra, y no se han resuelto adecuadamente las reivindicaciones de tierras de los numerosos refugiados y desplazados. Tampoco se han restituido las tierras expropiadas a los pueblos indígenas. Como se señala en el informe sobre la Misión de Verificación de Guatemala (MINUGUA) presentado por el Secretario General en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, se ha avanzado poco en "la creación de una jurisdicción agraria y ambiental, la revisión del estatus de las tierras en desuso y las tierras adquiridas ilegalmente durante el conflicto armado, y la seguridad jurídica de las tierras comunales de los grupos indígenas" (A/59/307, párr. 54).

38. El Ministerio de Trabajo es responsable de vigilar el respeto de los derechos de los trabajadores pero a menudo, enfrentado a la fuerte resistencia de los grandes intereses empresariales, no impone el cumplimiento del Código de Trabajo ni el pago del salario

⁴² FIAN, pág 5.

⁴³ FIAN, pág 8.

mínimo⁴⁴. Además, los trabajadores temen sufrir represalias si reivindican sus derechos, porque el Estado no los protege de los abusos de los patrones. El Foro de la Mujer, la Defensoría de la Mujer Indígena y la Secretaría Presidencial de la Mujer, que se establecieron en respuesta a los Acuerdos de Paz, son responsables de la lucha contra la discriminación por motivos de género. Sin embargo, las mujeres siguen siendo discriminadas en lo que respecta a los salarios y la propiedad de la tierra y es frecuente que ni siquiera tengan documentos de identidad⁴⁵.

39. Se han logrado ciertos progresos en la lucha contra la discriminación que sufren los pueblos indígenas con el establecimiento del Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas, pero su presupuesto sigue siendo muy escaso. La Comisión Presidencial ha declarado que la discriminación sigue existiendo en todos los ámbitos y tiene por objeto "mantener la sujeción económica, política, sociocultural y espiritual de los pueblos indígenas"⁴⁶. Es poco lo que se ha adelantado en el reconocimiento del derecho indígena, los derechos de los indígenas sobre la tierra y sus derechos de utilización y administración de los recursos naturales de sus territorios⁴⁷ ya que el sistema judicial no resuelve las reivindicaciones de las comunidades y las personas y en cambio penaliza los conflictos sociales sobre la tierra y la utilización de los recursos naturales⁴⁸.

40. El Relator Especial constató con inquietud que la responsabilidad por la política sobre el agua no parecía ser una prioridad. No existe un Ministerio del Agua sino que la responsabilidad se delega en los municipios. A pesar de que en 2004 se nombró un Comisionado para el Agua, sigue faltando una ley nacional en la materia pues, a pesar de que se contemplaba su promulgación en la Constitución de 1985, el proyecto de ley fue criticado por la sociedad civil y se retiró del Congreso. Tampoco existe una política nacional sobre el agua potable y el riego, a pesar de que el 55% de la población rural aún carece de agua potable.

41. También sigue siendo problemático el acceso a los centros de salud para tratar la malnutrición y las enfermedades conexas, aunque el Relator Especial quedó impresionado al encontrar médicos cubanos en los centros de salud, donde se vacuna y se atiende gratuitamente, y saber que más de 100 centros de salud pública están atendidos por unos 700 médicos cubanos, sobre todo en las comunidades de las tierras altas y en las comunidades urbanas vulnerables, y que más de 600 guatemaltecos, en su mayoría indígenas, están estudiando medicina en usufructo de becas en universidades cubanas.

⁴⁴ ECP, pág. 14.

⁴⁵ ECP, págs. 9 a 10 y 24.

⁴⁶ ECP, pág. 21.

⁴⁷ ECP, pág. 10.

⁴⁸ ECP, pág. 13.

B. Organismos de las Naciones Unidas

42. El mandato de la MINUGUA, que supervisó el proceso de paz bajo la sagaz dirección del Sr. Tom Koenigs, terminó en 2004, pero actualmente el sistema de las Naciones Unidas está representado por organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Las cuestiones de la malnutrición, la seguridad alimentaria y la agricultura son algunas de las prioridades de los organismos de las Naciones Unidas. La evaluación común de 2004 de las Naciones Unidas para Guatemala así como el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) también enfocan muy claramente la situación del país desde el punto de vista de los derechos. Se preocupa especialmente por la falta de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la persistente impunidad, la falta de acceso a la justicia y el estancamiento en lo referente a los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos de la mujer y de los pueblos indígenas. El ACNUDH en Guatemala ha adoptado la causa del derecho a la alimentación y lo ha promovido eficazmente, y el equipo de las Naciones Unidas en el país, especialmente el PMA, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han colaborado estrechamente con el Gobierno para fomentar un nuevo marco jurídico y normativo, así como para poner en práctica los programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional.

C. Organizaciones y asociaciones no gubernamentales

43. Guatemala tiene una sociedad civil fuerte y pujante, constituida por movimientos sociales y ONG que luchan en pro de los derechos humanos, en especial el derecho a la alimentación. El motivo de preocupación fundamental de la mayoría de las organizaciones con las que se reunió el Relator Especial es el aumento de los desalojos forzosos y de la penalización de las manifestaciones de protesta organizadas por los campesinos. Desde comienzos de 2005, han registrado 30 desalojos forzosos sin el debido procedimiento y con uso desproporcionado de la fuerza que ha provocado la muerte de no menos de 30 personas. Muchos estaban preocupados especialmente por la penalización general del movimiento campesino y los defensores de los derechos humanos y el aumento del número de detenciones de dirigentes campesinos. Muchas organizaciones también reclamaban una mayor participación y el consentimiento previo e informado para las políticas de desarrollo y la explotación de las tierras indígenas por parte de las concesiones mineras. Denuncian un desarrollo excluyente, en que las poblaciones locales no reciben ningún beneficio de la explotación de los recursos naturales de Guatemala. Por ejemplo, Monseñor Álvaro Ramazzini ha exhortado a que el 50% de las utilidades de la extracción de oro se devuelva a Guatemala, argumentando que las rentas del oro guatemalteco deberían gastarse en servicios sociales para la población indígena local. Muchas organizaciones estaban preocupadas porque los actuales programas de lucha contra el hambre del Gobierno tendían a centrarse en la asistencia, sin abordar las raíces profundas del problema. Consideraban que el modelo de agricultura orientada a la exportación, basado en el café y en exportaciones no tradicionales, amenazaba la seguridad alimentaria tradicional, y les preocupaba que las repercusiones negativas de la liberalización se intensificaran con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA).

IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PREOCUPACIONES

A. Cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación

44. El derecho a una alimentación adecuada impone al Gobierno de Guatemala el deber de velar, hasta el máximo de los recursos de que dispone, por que el derecho a la alimentación se haga efectivo gradualmente.

45. El Relator Especial celebra los progresos registrados en la lucha contra la pobreza y la malnutrición en el decenio de 1990⁴⁹. Sin embargo, le preocupa que esas mejoras por lo visto hayan beneficiado sobre todo a los que gozan de mejores condiciones, y que haya aumentado la distancia que separa a ricos y pobres⁵⁰. También constató con preocupación que desde 1998 esos adelantos habían retrocedido y que en la población de Guatemala la malnutrición crónica había aumentado del 46,4 al 49,3% entre 1998 y 2002⁵¹ y la extrema pobreza había aumentado del 15,7 al 21,5% entre 2000 y 2002, sobre todo en las zonas rurales⁵². Las estadísticas de la FAO también sugieren que ha habido un aumento considerable de los niveles de desnutrición, del 16 al 24% entre 1990/92 y 2000/02⁵³. Además, los indicadores sociales más generales registran un deterioro: entre 1999 y 2004, Guatemala descendió del lugar 117 al 121 en el índice de desarrollo humano del PNUD. El Relator Especial cree ver en esto un retroceso en cuanto al derecho a la alimentación.

46. Preocupa al Relator Especial que Guatemala no esté utilizando el *máximo de los recursos de que dispone* para luchar contra el hambre. A pesar de que en los Acuerdos de Paz se asumió el compromiso de aumentar el gasto social hasta el 12% de los gastos en proporción al PIB, el gasto social de Guatemala sigue siendo uno de los más bajos de América Latina, ya que se destina menos del 5% del presupuesto a los servicios sociales y sólo el 1,5% a salud y nutrición⁵⁴. Según el informe de la MINUGUA, "una de las limitaciones principales ha sido la carencia crónica de fondos gubernamentales, debido a la negativa de las elites económicas a pagar tasas de impuestos más altas para financiar y ampliar los servicios estatales que beneficiarían principalmente a los pobres"⁵⁵. El actual régimen fiscal es regresivo, con impuestos como el IVA que grava sobre todo al consumo e incluso a los alimentos básicos.

⁴⁹ Objetivos de desarrollo del Milenio: Informe sobre los progresos alcanzados en Guatemala, Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, Ciudad de Guatemala, 2003.

⁵⁰ Naciones Unidas, 2003, pág. iii.

⁵¹ Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil del 2002, citada en Gobierno de Guatemala, 2004. Información preparada para la visita del Relator Especial.

⁵² Naciones Unidas 2003, págs. 13 y 14.

⁵³ FAO 2004. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2004*.

⁵⁴ Naciones Unidas 2003, pág. 16.

⁵⁵ MINUGUA, A/59/307, pág. 13.

El "Pacto Fiscal" firmado en 2000 no se ha cumplido, a pesar de las esperanzas que en él se habían cifrado.

B. Violaciones del derecho a la alimentación

47. En relación con el derecho a la alimentación, el Gobierno ha asumido la obligación de respetar y proteger ese derecho, sin discriminación. Sin embargo, han preocupado al Relator Especial las denuncias de constantes violaciones de este derecho, de las que pueden darse los ejemplos siguientes.

Desalojos forzosos por parte de agentes del Estado

48. Según las informaciones recibidas, en el primer semestre de 2004 hubo más de 31 desalojos forzosos, más de la mitad con empleo de la violencia⁵⁶. En el caso de la finca Nueva Linda (Champerico, Retalhuleu), se sostiene que el 31 de agosto de 2004, mientras algunos funcionarios estaban negociando una evacuación pacífica con los representantes de 22 comunidades que habían ocupado la tierra tres años antes, la Policía Nacional Civil intervino con violencia. Hubo 9 muertos, más de 40 heridos y 13 detenidos, y quedaron destruidos los cultivos y las viviendas de las comunidades⁵⁷. En otro incidente registrado en la finca El Maguey (Fraijanes), según se afirma, en varias ocasiones en los dos últimos años, la policía y el ejército han desalojado de su tierra por la fuerza a un grupo de 86 familias campesinas, y han destruido sus cultivos y su sistema de riego, a pesar de un Acuerdo Gubernamental de fecha 7 de abril de 2003 y una sentencia de la Corte de Constitucionalidad de fecha 4 de mayo 2004⁵⁸ en que se había reconocido a esas familias la propiedad de la tierra.

Expropiación de tierra de comunidades indígenas por terceros

49. La expropiación histórica de la tierra a las comunidades indígenas se exacerbó durante el conflicto y prosigue hasta el día de hoy. Aunque CONTIERRA vigila, y existen los registros locales de propiedad de la tierra, el derecho a la tierra de las comunidades indígenas se viola sistemáticamente. Según se informa, en la finca La Perla (Quiché), durante el conflicto, el propietario, apoyado por la represión del ejército y los grupos paramilitares, extendió los límites de su hacienda penetrando las 2.200 ha que estaban registradas a nombre de dos comunidades indígenas (Sotzil e Ilom) en el catastro local. A pesar del reconocimiento de CONTIERRA, la situación de las familias indígenas no ha mejorado y éstas siguen sin tener seguridad sobre la

⁵⁶ Amnistía Internacional, 2005.

⁵⁷ FIAN, *El Derecho Humano a la Alimentación en Guatemala*, octubre de 2004. Colectivo de Organizaciones Sociales. *Acuerdos de Paz, unidad y lucha de las organizaciones sociales, 2004*.

⁵⁸ Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDhDD), FIAN Brasil, *El Derecho Humano a la Alimentación en América Latina*, 2004. FIAN, *El Derecho Humano a la Alimentación en Guatemala*, octubre de 2004.

tenencia de sus tierras⁵⁹. Además de vivir bajo la constante amenaza de un desalojo forzoso, se ven privados de acceso a los alimentos, el agua y los servicios de salud y educación.

Impunidad de quienes violan los derechos laborales

50. Los poderosos patrones siguen violando impunemente los derechos laborales estipulados en el Código de Trabajo. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con cientos de trabajadores agrícolas de grandes fincas, incluidas las fincas San Gerónimo, La Doble Cota, Carolina, Alabama Grande y Las Delicias, que estaban a la espera de una decisión administrativa o una sentencia judicial que obligara a los empleadores a pagar los sueldos impagados, mientras su existencia seguía transcurriendo en la precariedad que atentaba contra su derecho a la alimentación. Se sostiene que en 1997, 32 trabajadores y trabajadoras de la finca Nueva Florencia (Colomba, Quetzaltenango) fueron despedidos sin indemnización inmediatamente después de haber fundado un sindicato. Tras siete años de diligencias judiciales, y a pesar de dos sentencias firmes de la Corte de Constitucionalidad de 2000 y 2003 en las que se ordenaba la reincorporación de los trabajadores y el reintegro de sus sueldos impagados, los trabajadores y sus familias siguen sin trabajo⁶⁰.

Desarrollo excluyente y represión de las protestas pacíficas

51. Las manifestaciones en contra del desarrollo excluyente a menudo se enfrentan a una represión violenta que puede equipararse a violaciones del derecho a la alimentación. Por ejemplo, en el conflicto de larga data aún no resuelto acerca de la construcción de la represa del Chixoy, se sostiene que entre 1980 y 1982, 440 personas de la comunidad del Río Negro fueron asesinadas brutalmente y que las comunidades indígenas fueron desalojadas por la fuerza y sus tierras, cultivos y viviendas destruidos para la construcción de la represa. Se sucedieron constantes protestas pacíficas, hasta que el 8 de septiembre de 2004 se concertó un acuerdo entre el Gobierno, el Procurador de Derechos Humanos y la empresa de electricidad, por el que se negociaría una indemnización para las comunidades indígenas y se suministraría agua corriente y electricidad gratuitamente a la comunidad que seguiría viviendo cerca de la represa. Sin embargo, el acuerdo quedó repentinamente anulado cuando la empresa de electricidad inició oficialmente una acción contra los miembros de las comunidades afectadas por la represa por participar en la protesta, a la que calificaba como "actividad contraria a la seguridad nacional". En otra ocasión, también se utilizó al ejército y la policía contra las poblaciones indígenas durante el bloqueo de remolques que trasladaban cilindros de molino para la mina Marlin de la empresa Glamis Gold en el departamento occidental de San Marcos. En ese incidente, ocurrido el 11 de enero de 2005, resultaron muertos Raúl Castro Bocel y Miguel Tzorín Tuy. Las comunidades indígenas denuncian que el Gobierno otorgó a la empresa una licencia de extracción para explotar una mina de oro en sus tierras, sin pedirles su consentimiento libre e informado. Les preocupa que su derecho al agua y a los alimentos esté amenazado por el

⁵⁹ PIDhDD, FIAN Brasil, 2004, FIAN, *El Derecho Humano a la Alimentación en Guatemala*, octubre de 2004.

⁶⁰ Pastoral de la tierra interdiocesana, Pastoral de la tierra de Quetzaltenango. *Seis Días que se Convierten en Seis Años*, 2004, FIAN, *El Derecho Humano a la Alimentación en Guatemala*, octubre de 2004. PIDhDD, FIAN Brasil, 2004.

proceso de lixiviación con cianuro para extraer el oro en las minas a cielo abierto, que envenenará el agua potable y de riego. Al menos un manifestante (Juan López Velásquez, el 14 de marzo de 2005) resultó muerto en las manifestaciones de repudio al Tratado de Libre Comercio de Centroamérica de marzo de 2004, reprimidas por el ejército y la policía con gases lacrimógenos, cañones de agua y balas de goma⁶¹.

C. Obstáculos que impiden que se haga efectivo el derecho a la alimentación

52. Si se tiene en cuenta la renta per cápita, Guatemala es un país comparativamente rico, por lo que es absurdo que persista el hambre crónica. A juicio del Relator Especial, hay una serie de obstáculos clave que impiden la realización del derecho a la alimentación en Guatemala.

53. El primero es el modelo de desarrollo excluyente que ha concentrado la riqueza y el poder en manos de una reducida élite. El modelo sigue vigente hoy en día, dada la resistencia incesante que oponen los grupos poderosos a los cambios estructurales y al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en particular en lo atinente a las cuestiones estructurales fundamentales de la tierra, el trabajo, la no discriminación y la reforma fiscal. El hecho de que no se resuelva la cuestión de la tierra, en especial la de las tierras usurpadas durante la guerra y la desigualdad histórica en la distribución de la propiedad de la tierra, y de que no se resuelvan las cuestiones relativas al catastro, los títulos individuales y colectivos sobre la tierra, la restitución y la redistribución de tierras, seguirá siendo un obstáculo a la realización del derecho a la alimentación. Una reforma agraria con base en el mercado no parece ser lo indicado para superar las extremas desigualdades ni el problema de la expropiación histórica de tierras. El Relator Especial también constató con inquietud que la élite consideraba que la reivindicación de la tierra era una "necedad" de parte de los pueblos indígenas. Otro importante obstáculo que persiste es la discriminación contra los pueblos indígenas y contra la mujer, que se refleja, por ejemplo, en la falta de derechos laborales.

54. Un segundo obstáculo substancial a la realización del derecho a la alimentación es la impunidad que gozan quienes han violado los derechos humanos y la desigualdad del pueblo de Guatemala ante la ley, que se manifiesta en la protección desigual de los derechos de los campesinos a la tierra y el trabajo, la discriminación contra los pueblos indígenas y la penalización de la protesta social. Por ejemplo, mientras el impago de los sueldos de los trabajadores se considera tan sólo una falta, la participación en protestas y la ocupación de tierras se considera un delito que hace recaer en los campesinos y los indígenas todo el peso de la ley. Sigue existiendo la tendencia a privilegiar los intereses de la élite económica por encima de los de la mayoría del pueblo, que se hace patente en la política de desalojos forzosos que defiende antes la propiedad privada que el derecho a la vida y a la alimentación.

55. El modelo de agricultura orientada a la exportación ha constituido por largo tiempo un obstáculo a la realización del derecho a una alimentación adecuada. Guatemala es un ejemplo claro de la manera en que la modernización agrícola ha promovido el hambre y la pobreza, ya que se ha expulsado a los campesinos de sus tierras para dejar espacio a las plantaciones en gran escala. Hoy en día, la liberalización tiene efectos devastadores para los campesinos que aún

⁶¹ http://www.fian.org/fian/index.php?option=com_urgentactions&Itemid=81&uaID=37.

siguen en sus tierras⁶² y la competencia de las importaciones baratas arrasa con la producción de alimentos básicos. Desde 1990, la producción de granos básicos se ha reducido en todo el país mientras que en el mismo período las importaciones de productos básicos han aumentado en un 170%⁶³. Actualmente, sólo un 20% de los alimentos se producen en el país. Mientras los poderosos de Guatemala pueden beneficiarse de las exportaciones y la liberalización del comercio, para los pobres es cada vez más difícil subsistir, sobre todo cuando faltan otras fuentes de trabajo. El Relator Especial considera que lo más probable es que la concertación de otros tratados de libre comercio como el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica exacerbe la pérdida de medios de vida y aumente la inseguridad alimentaria de las comunidades indígenas y campesinas. Según un estudio de las posibles repercusiones futuras de dicho acuerdo, aunque es posible que éstas sean favorables para las zonas urbanas, es probable que sean adversas para los hogares del medio rural⁶⁴. Mientras se prevé un período de transición para el arroz y los frijoles (15 a 18 años), preocupa que el maíz amarillo pueda desplazar la producción de maíz blanco.

56. Si bien el Relator Especial quedó impresionado por los esfuerzos del actual Gobierno para luchar contra el hambre, le preocupó la falta de continuidad de uno a otro período de gobierno de apenas cuatro años. Cada nuevo Gobierno consagra tiempo y recursos a nuevas estrategias y nuevas leyes, y llega al final de su período sin haber pasado a las realizaciones prácticas. Por lo tanto, el Relator Especial espera que la próxima administración mantenga y mejore todas las políticas y leyes que están poniéndose en marcha para luchar contra el hambre y la pobreza. El actual Gobierno está implantando programas a largo plazo y busca crear una mayor conciencia social con respecto al hambre para que el pueblo garantice la continuidad de los programas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

57. El Relator Especial considera sumamente alentador el empeño del actual Gobierno en dar prioridad al derecho a la alimentación. Sin embargo, no deja de preocuparle en grado sumo la desproporcionada tasa de malnutrición infantil y el alto porcentaje de guatemaltecos, más del 60%, que sobreviven con un ingreso que no alcanza a cubrir sus necesidades alimenticias básicas y les impide, por tanto, ejercer su derecho a la alimentación. Por lo tanto, el Relator Especial exhorta a que se aplique íntegramente el nuevo marco jurídico y normativo a fin de garantizar plenamente a todos los guatemaltecos, en especial los indígenas, el derecho a la alimentación. Cree que la tarea debe realizarse en el marco de los Acuerdos de Paz, promoviendo la justicia social, la equidad, la participación y el respeto de los derechos humanos.

58. También desearía formular las siguientes recomendaciones:

⁶² Naciones Unidas 2003, pág. 24.

⁶³ MFEWS, pág. 8.

⁶⁴ Portner 2003, citado en PNUD 2004, *El CAFTA y el desarrollo humano en Centroamérica*, por M. Cabrer, J. A. Fuentes, Cuadernos de Desarrollo Humano, N° 2004-4, pág. 28.

- a) **Dada la situación de hambre y de extrema pobreza de Guatemala, la realización del derecho a la alimentación debería pasar a ser una prioridad urgente. Toda violación del derecho a la alimentación debería considerarse justiciable con arreglo a la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Al aplicar esta ley, el poder judicial debe considerar que estas violaciones incluyen la discriminación de hecho y de derecho en el acceso a los alimentos y a los medios para conseguirlos, así como todo incumplimiento de la obligación específica de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho.**
- b) **Es preciso reconocer el derecho de las comunidades indígenas a la tierra y protegerlas de la expropiación por la fuerza. Todos los eventuales desalojos se deberían ajustar a la normativa de los derechos humanos. Es preciso combatir la impunidad en los casos de violación del derecho a la alimentación y que todos los guatemaltecos reciban el mismo trato ante la ley. Se deberían permitir las protestas pacíficas legítimas sin represión. Se debe poner fin al encarcelamiento y el asesinato de activistas campesinos. El Gobierno debería adoptar una política que impida la penalización de los conflictos sociales y territoriales y dar capacitación e instrumentos a las fuerzas de seguridad, el Procurador de los Derechos Humanos y el sistema judicial para que los conflictos se diriman en un marco donde se respete el derecho a la alimentación. El derecho a la propiedad no debe prevalecer sobre el derecho a la vida ni a la alimentación.**
- c) **Deberían cumplirse íntegramente los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz en relación con la reforma agraria, los derechos laborales y la reforma fiscal, a fin de promover una sociedad más incluyente basada en los derechos humanos y la justicia social. Deben respetarse cabalmente los derechos sobre la tierra, los derechos laborales y la no discriminación.**
- d) **La discriminación racial contra las comunidades indígenas no es aceptable y es preciso adoptar medidas urgentes contra ella mediante una amplia campaña nacional. Debe ponerse fin a la usurpación de tierras indígenas, como en el caso de La Perla.**
- e) **Es preciso combatir la discriminación contra la mujer, en especial contra la mujer indígena, y reconocer sus derechos, en especial el de acceso a los recursos productivos y de propiedad de estos recursos. Se debería enmendar el Código de Trabajo, para eliminar la discriminación contra la mujer del medio rural.**
- f) **Es preciso aplicar sin más dilación la Ley del catastro y un Código Agrario que regule el acceso a la tierra así como su uso y tenencia, y reconozca las formas indígenas de propiedad de la tierra y respete el derecho a la alimentación. Además, el Gobierno debería asumir como primera prioridad el establecimiento de una jurisdicción agraria para la resolución de los conflictos sobre la tierra, que debe recibir fondos suficientes y el mandato de hacer cumplir las leyes que prohíben la usurpación de tierras. El proyecto de Ley del agua debería incluir disposiciones para definir la responsabilidad institucional, establecer una institución de resolución de conflictos y ofrecer reparación a las víctimas de las violaciones del derecho al agua. Es preciso enmendar la Ley de minería para**

garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, con arreglo al Convenio N° 169 de la OIT y debería modificarse la política minera para armonizarla con las normas de derechos humanos.

- g) En la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos debería establecerse una dependencia especial que vigile la realización del derecho a la alimentación y la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho, con arreglo a la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. También es necesario incrementar los fondos y mejorar la protección de las instituciones de derechos humanos, en particular la COPREDEH y su Defensoría de la Mujer Indígena.**
- h) Deberían respetarse los derechos de los trabajadores, en particular el derecho de asociación, y debería aumentarse el salario mínimo nacional hasta un monto suficiente para costear la cesta básica de alimentos.**
- i) Debería preverse la participación de los pueblos indígenas en el marco institucional y normativo para la lucha contra el hambre, igual que ocurre ya en la Comisión de Seguridad Alimentaria.**
- j) Para acabar con el hambre y la malnutrición, que prevalecen principalmente en el medio rural, debería ponerse en práctica una estrategia integral del desarrollo acordada por todos los sectores sociales. El modelo de desarrollo excluyente y de agricultura orientada a la exportación, que ha creado y está haciendo aumentar una profunda desigualdad en la propiedad de los recursos, debería invertirse con la adopción de una amplia estrategia que mejore la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos mediante la reforma agraria y el fomento de la inversión en la agricultura a pequeña escala.**
- k) Debería revisarse la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para garantizar que refleja las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Debería tenerse debidamente en cuenta la Observación general N° 12 del Comité Económico y Social relativa al derecho a la alimentación así como las Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la FAO.**
- l) Es preciso velar por que las obligaciones emergentes del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica estén en armonía con las obligaciones de Guatemala en materia de derechos humanos. Debería realizarse un estudio exhaustivo de las posibles repercusiones del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, y deberían establecerse redes de protección antes de aplicar las medidas, a fin de proteger la producción nacional de productos básicos (en particular, el maíz y los frijoles) y el derecho a la alimentación de las comunidades rurales que probablemente vayan a resultar perjudicadas ya que, de lo contrario, el libre comercio hará aumentar el fenómeno del hambre.**

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

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