



CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MISIÓN A GUATEMALA, 3-5 SEPTIEMBRE DE 2009

(GINEBRA y GUATEMALA, 5 de septiembre de 2009) – El Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, el Sr. Olivier De Schutter, realizó una misión oficial a Guatemala entre los días 3 y 5 de septiembre. El propósito de dicha visita era dar seguimiento a la misión del Sr. Jean Ziegler, Relator Especial anterior, quien había estado en el país en enero de 2005. Como resultado de la misión se presentará un informe al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2010.

He aquí las conclusiones preliminares:

- Al Relator Especial le llama la atención de manera muy favorable el compromiso del Gobierno para con la realización del derecho a la alimentación. Desde que se adoptara en 2005 la Ley nacional del derecho a la alimentación para la seguridad alimentaria y nutricional (SINASAN), Guatemala se destaca por ser uno de los países que han adoptado una ley marco sobre el derecho a la alimentación, y esto ha originado un movimiento que ahora abarca casi veinte países del mundo entero, incluso algunos de América Latina. Desde sus inicios, el Gobierno actual ha tomado un gran número de iniciativas con miras a mejorar la situación de los segmentos más pobres de la población, en particular, para luchar contra la desnutrición infantil y la pobreza extrema entre las poblaciones indígenas. Entre dichas iniciativas hay una serie de programas que coordina el Consejo de Cohesión Social, y el más importante es Mi Familia Progresá, que en este momento da cobertura a 136 municipios identificados como los más pobres del país. Todos estos programas, y el programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresá en particular, podrían ser objeto de mejoras si en ellos se integraran los principios de derechos humanos, a saber: 1) si se basan en un mapeo más idóneo de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, de manera que se identifique mejor a los grupos meta hasta que se logre la cobertura universal; 2) si se identifica claramente a los beneficiarios y así se garantiza que quienes cumplan con los requisitos y quedan excluidos puedan reclamar; 3) si se informa mejor a los beneficiarios acerca de los derechos que tienen con arreglo al programa; 4) si se desarrollan mecanismos a través de los cuales los beneficiarios puedan participar en el diseño, la ejecución y la evaluación del programa. El Relator Especial acoge con beneplácito la invitación de la Primera Dama de estudiar más a fondo la forma como estos principios pueden integrarse en los programas que coordina el Consejo de Cohesión Social. Asimismo espera que con el paso del tiempo se institucionalicen dichos programas y se codifiquen como parte del ordenamiento jurídico nacional, con miras a mejorar su sostenibilidad y su transparencia, y por lo tanto, se limite el riesgo de corrupción y de desviación de recursos, y de que pasen a formar parte de las responsabilidades del Ministerio de Desarrollo Social.

- El Relator Especial expresa su preocupación en el sentido de que los esfuerzos actuales son insuficientes. Las desigualdades en Guatemala llegan a niveles que no se pueden tolerar, y la cantidad de pobres es inaceptable. Un 50.9% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, y el 15.2% vive en extrema pobreza. Todo ello redundaría en niveles altísimos de mala nutrición, y se calcula que afecta a un 16% de la población. La pobreza se concentra en las zonas rurales, en las que vive el 72% de los pobres, y entre la población indígena, que representa en este momento el 75.5% de los pobres; por otra parte, según las mejores cifras disponibles, éstos representan el 61% de la población total. Por lo tanto, el gasto social debe aumentar de manera significativa. A fin de que el Estado pueda promover el desarrollo rural y los servicios agrícolas, y para que pueda financiar el acceso a la tierra para los trabajadores rurales que carecen de ella, se necesita presupuesto disponible. Sin embargo, y si bien Guatemala es un país rico, es también un Estado pobre e incluso débil. En 2009 los impuestos representaron el 9.9% del PIB. Esta cifra no sólo está muy por debajo del 12.5% estipulado en los Acuerdos de Paz de 1996, sino que representa uno de los niveles más bajos de tributación de América Latina; además, se queda muy corta para poder cumplir con las obligaciones hacia el pueblo guatemalteco. Lo anterior constituye una violación de la obligación que tiene Guatemala de realizar de manera progresiva el derecho a la alimentación, tomando las medidas necesarias “aprovechando al máximo los recursos disponibles”, como lo exige el Artículo 2 inciso (1) del Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Congreso de Guatemala, en calidad de órgano estatal, debe aceptar su responsabilidad en esta situación.

- El acuerdo al que se llegó en mayo de 2009, en torno de una Política de Desarrollo Rural Integral es algo alentador. El Relator Especial espera que lo que en este momento constituye una política se convierta, con el paso del tiempo, en parte del ordenamiento jurídico nacional. Habida cuenta de las marcadas desigualdades existentes en el acceso a la tierra y las presiones en pos de la concentración como resultado del auge de los biocombustibles, cobran particular importancia los elementos de la política que buscan limitar la excesiva concentración de la propiedad de tierra –y esto incluye la redistribución de tierras ociosas y el desarrollo de métodos alternativos para la resolución de conflictos en materia de tierras- al igual que la protección de las comunidades indígenas contra desalojos de las tierras que necesitan para su sustento. La Política de Desarrollo Rural Integral también busca fomentar las formas de producción agroecológicas, que pueden ayudar a reducir la dependencia de los agricultores de insumos externos costosos y a que mejoren su resistencia ante las inclemencias del tiempo producidas por el cambio climático, a la vez que conservan el medio ambiente. También se favorecen los cultivos que satisfagan las necesidades de la población, en contraposición al modelo actual de desarrollo rural excesivamente concentrado en las exportaciones. Una reorientación de este tipo limitaría la vulnerabilidad de Guatemala ante las variaciones drásticas de los precios externos. Ya que todo esto acarrearía una reorganización y una reubicación de las cadenas de suministros, podría plantear la oportunidad para aumentar los ingresos de los pequeños productores, quienes, en este momento reciben una fracción muy pequeña del precio final al consumidor, habida cuenta del grado de concentración en la cadena de producción y distribución de alimentos. Como parte de los actuales esfuerzos realizados en pro del desarrollo agrícola y rural, el Relator Especial favorecería asimismo la reactivación de las reservas alimentarias en el plano local, con miras a garantizar una justa remuneración a los

pequeños productores a la hora de vender sus cosechas en temporada, y para liberar las existencias fuera de temporada, con lo cual se reduciría la volatilidad de los precios de los productos básicos alimentarios y se garantizaría un acceso a los alimentos a precios asequibles para todos y en todo momento. Se ha calculado que el costo de construir y de mantener los silos sería relativamente bajo si se compara con los beneficios que esto acarrearía en materia de seguridad alimentaria. En términos generales, el suministro de bienes públicos, como reservorios de aguas lluvias para la irrigación, las infraestructuras de comunicaciones o los centros de aprendizaje para que los agricultores aprendan a utilizar pocos insumos externos, pueden incidir mucho más a largo plazo en una mayor estabilidad de los ingresos de los agricultores más marginados y que viven en entornos difíciles, en lugar de suministrarles los insumos directamente.

- El Relator Especial expresa su grave preocupación respecto de la protección de los derechos laborales en las zonas rurales. La Inspectoría Laboral, que cuenta con la bajísima suma de 238 colaboradores para todo el territorio nacional, no se encuentra en capacidad vigilar el cumplimiento de la legislación laboral actual. El Acuerdo sobre Aspectos Socio-Económicos y Situación Agraria de 1996, como parte de los Acuerdos de Paz, debería ponerse en práctica en este sentido. Incluso el propio Código Laboral es insuficiente en materia de protección de los derechos de los trabajadores, en particular respecto de las condiciones impuestas a la hora de reclamar los salarios causados. Si bien ésta no es una situación nueva, en este momento cobra mayor urgencia que nunca, tanto por la transición gradual del sistema de mozos colonos hacia un sistema de asalariados en las grandes plantaciones, como por la especulación de tierras cada vez más generalizada, que hace inaccesible el acceso a la tierra para los jornaleros y trabajadores rurales, o que crea una situación en la que, como consecuencia de la reforma agraria regida por los precios de mercado, los campesinos pierden la guerra de precios contra los grandes terratenientes. El Relator Especial también se preocupa porque continúa el uso desproporcionado de la fuerza contra trabajadores sin tierra que recurren a formas de protesta por la falta de pago de salarios o por otros abusos que incluyen la ocupación de las fincas. Recurrir a la fuerza no puede sustituir la mediación y el diálogo, y tampoco puede sustituir la adecuada protección de los derechos de los trabajadores, que en este momento se enfrenta a obstáculos de envergadura.

- La protección jurídica del derecho a la alimentación sigue siendo insuficiente. Pese al hecho de que se cuenta con las herramientas para hacerlo, tanto dentro de la Constitución como gracias a la ley de SINASAN, el hecho es que ni la Corte de Constitucionalidad ni los tribunales ordinarios han protegido hasta la fecha el derecho a la alimentación contra violaciones. Los tribunales en Guatemala pueden hacer más y deben hacerlo, como sí lo han hecho los tribunales de otros países, cuando se les presentan casos de violaciones del derecho a la alimentación, en particular a través del amparo. El Relator Especial considera que debería celebrarse el papel tan activo que ha desempeñado el Procurador de Derechos Humanos en este sentido y se congratula por el hecho de que la Oficina del Procurador de Derechos Humanos haya estado aumentando de manera considerable sus esfuerzos por contribuir a la realización del derecho a la alimentación, con algo tan importante como el desarrollo del uso de indicadores como un medio para mejorar la vigilancia y la rendición de cuentas. El empoderamiento de los tribunales para que éstos vigilen la rendición de

cuentas por parte de las autoridades en el contexto del derecho a la alimentación, puede constituir un medio particularmente eficaz para combatir los riesgos de la corrupción a la hora de poner en práctica los programas de lucha contra el hambre y la pobreza, tal y como lo han demostrado una serie de experiencias nacionales.

- La comunidad internacional debería aceptar que tiene la responsabilidad no sólo de apoyar los esfuerzos que realiza Guatemala en estos momentos para mejorar la seguridad alimentaria, sino también de promover una forma de desarrollo que sea más inclusiva y sostenible. Lo anterior significaría, por ejemplo, brindar apoyo a proyectos agrícolas que respeten el medio ambiente y los derechos de los trabajadores; no imponer condiciones en acuerdos comerciales que reduzcan aún más los recursos del Estado y que redunden en una competencia desfavorable para los productores locales; a que no se aliente o no se apoye el desarrollo de biocombustibles, que en este momento se está desarrollando en condiciones que no son sostenibles.

Para obtener más detalles acerca de la labor del Relator Especial, sírvase ir al sitio: <http://www.srfood.org> o <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>

* * *

Olivier De Schutter fue designado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como Relator Especial de la ONU para el derecho a la alimentación en 2008. Él es independiente de cualquier gobierno u organización. En este momento enseña Derecho Internacional de Derechos Humanos en la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica.

El Derecho a la Alimentación. Según el Artículo 11 del Pacto Internacional para los derechos Económicos Sociales y Culturales, todo Estado está obligado a garantizar a las personas bajo su jurisdicción el acceso a la mínima alimentación esencial que sea suficiente, adecuada y segura desde el punto de vista nutricional, a fin de garantizar que estén libres del hambre. Las obligaciones del Estado son las siguientes: respetar, proteger y hacer cumplir el derecho a la alimentación. El Estado está obligado a abstenerse de impedir que los individuos y los grupos se alimenten cuando dicha capacidad exista (respetar), y a evitar que terceros –en particular actores privados como las empresas– socaven dicha capacidad (proteger). Finalmente, se insta al estado a fortalecer de manera activa capacidad de los individuos de alimentarse (hacer cumplir).