

Informe Alternativo

al III Informe Periódico del Estado de
Guatemala sobre la aplicación del PIDESC



Presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las
Naciones Unidas en 52º período de sesiones por organizaciones de derechos
humanos, civiles, sociales y redes de Guatemala

Guatemala, 21 de marzo 2014

Detalle de las celebraciones en el antiguo sitio Maya de Zaculeu que marcan el fin de la era Maya conocida como 13 Baktun. Zaculeu, Huehuetenango, Guatemala. 21 de diciembre 2012.
Copyright: James A. Rodríguez / MiMundo.org Creado: 21 de diciembre 2012

Índice

	Página
Presentación: Proceso de elaboración colectiva del Informe Alternativo – Estructura del Informe y metodología de trabajo.	6
Capítulo 1: Contexto general.	11
Capítulo 2: Derecho a la libre determinación (artículo 1 del Pidesc). Pueblos indígenas. Consulta previa y de buena fe.	13
Capítulo 3: Política fiscal y gasto público (artículo 2 del Pidesc)	21
Capítulo 4: No-discriminación e igualdad de derechos para hombres y mujeres (artículos 2 y 3 del Pidesc).	31
Capítulo 5: Derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, libertad sindical y seguridad social (artículos 6 a 9 del Pidesc).	45
Capítulo 6: Derecho a la protección y asistencia a la familia, maternidad y niñez (artículo 10 del Pidesc).	63
Capítulo 7: Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pidesc) <ul style="list-style-type: none">○ Vivienda○ Alimentación○ Acceso a la tierra○ Agua	73
Capítulo 8: Derecho a la salud (artículo 12 del Pidesc).	107
Capítulo 9: Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del Pidesc).	121
Capítulo 10: Criminalización y deslegitimación de la defensa de los derechos humanos y de la protesta social.	135
Capítulo 11: Recomendaciones	141
Anexos	149

Lista de Acrónimos

AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ALMG	Academia de las lenguas mayas de Guatemala
APDIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
APMD	Agenda Política Mujeres en la Diversidad
ASIES	Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Interamericano de Integración Económica
BI	Banco Industrial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIMUS	Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CC	Corte de Constitucionalidad
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CGSH	Campaña Guatemala Sin Hambre
CIDEJ	Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial
CNB	Curriculum Nacional Base
CNE	Comisión Nacional de Educación
COCODE	Consejo de Desarrollo Comunitario
CODISRA	Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación contra los Pueblos Indígenas
CONACMI	Comisión Nacional Contra el Maltrato Infantil
CONALFA	Consejo Nacional de Alfabetización
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
COPAF	Comisión Presidencial contra el Femicidio en Guatemala
COPREDEH	Comisión Presidencial de Derechos Humanos
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
CUC	Comité de Unidad Campesina
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DIACO	Dirección de Atención al Consumidor,
DRI	Desarrollo Rural Integral
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FGT	Fundación Guillermo Toriello
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
FONTIERRA	Fondo de Tierras
FTN	Franja Transversal del Norte
GATT	Acuerdo General de Tarifas y Comercio
GEM	Gabinete Específico de la Mujer
GPS	Gasto Público Social
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agraria
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IGT	Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
ISR	Impuesto sobre la Renta
MAI	Modelo de Atención Integral
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MVM	Muertes Violentas de Mujeres
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
OACNUDH	Oficina en Guatemala del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OJ	Organismo Judicial
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OSAR	Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva
PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fomento de la Economía Campesina
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PLANOSI	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNC	Policía Nacional Civil
PNDPIM/PEO	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y su Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PP	Partido Patriota
RENAP	Registro Nacional de las Personas
RIC	Registro de Información Catastral
RPP	Registro Público de la Propiedad
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UDEFEGUA	Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
UPOV	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
USAC	Universidad de San Carlos
VCM	Violencia contra la Mujer
VIF	Violencia Intrafamiliar

Presentación: Proceso de elaboración colectiva del Informe Alternativo: Estructura y metodología de trabajo

Este año, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) revisará el III informe periódico del Estado de Guatemala presentado ante este órgano de vigilancia de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)¹.

Guatemala reconoció los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en su ordenamiento jurídico nacional, ya que ha ratificado el Pidesc (el 19 de mayo de 1988 – Decreto 67-87 del Congreso de la República de Guatemala) y los principales instrumentos internacionales que los incluyen, dándoles preeminencia sobre el derecho interno (Art. 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala). El Estado de Guatemala presentó su primer Informe periódico en el año 1995, seguido por su segundo Informe en el año 2002 y el último en el año 2011.

Para enriquecer este intercambio y asegurar que las cuestiones más importantes sean examinadas de forma efectiva por el Comité DESC, organizaciones sociales y de derechos humanos, preocupadas por la situación que guardan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Desca) en Guatemala, han considerado importante contribuir en este proceso, presentando su propio informe alternativo.

La presentación del informe alternativo es resultado de un proceso de articulación de 55 organizaciones, redes, cooperativas y sindicatos nacionales e internacionales que se dedican al trabajo de monitoreo, investigación y defensa de los Desca, análisis de las políticas públicas en la materia, promoción e incidencia, sensibilización social y educación en derechos humanos. En este sentido, ha sido un esfuerzo colectivo que consistió tanto en la investigación como en la redacción, revisión y edición del mismo.

La metodología y estructura del informe

En cuanto a la estructura del informe, en el primer capítulo se ofrece información y análisis sobre el contexto económico y social del país y se abordan cuestiones de política económica, política social, pobreza y defensa de los derechos humanos. Después siguen capítulos sobre cada derecho conforme a los artículos del Pidesc con excepción del artículo 15 relacionado a los derechos culturales.

¹El Pacto ha sido adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) es el órgano de 18 expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. El Comité fue establecido en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo 1985 para llevar a cabo las funciones de supervisión asignadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) de la parte IV del Pacto.

Para la recopilación, coordinación y edición del presente informe las participantes se organizaron en grupos por temática y derecho. Cada grupo trabajó por separado sus aportes basado en el análisis que se ha hecho en años previos y actualizado hasta la fecha. Las Directrices del Comité DESC (E/C.12/2008/2) para la presentación de los informes periódicos y la preparación de éstos sirvieron como guía para estructurar el texto e incluir información básica por derecho. Es decir, información general sobre ley marco, políticas, recursos y datos estadísticos, e información específica sobre la implementación del derecho y el grado del cumplimiento del Estado con sus obligaciones de garantía, promoción y protección de los Desca. Por último, cada grupo formuló recomendaciones temáticas y generales esperando que éstas puedan facilitar la labor y servir para la elaboración de la lista de preguntas por el Grupo de Trabajo *Pre-sesional* en mayo 2014.

Una vez se finalizó la recopilación y redacción por temática y derecho, se unificó en un solo texto, el cual se leyó, se aprobó y se firmó en asamblea por las organizaciones sociales y redes de derechos humanos para presentarse ante el Comité DESC en su 52ª y 53ª Sesiones.

Vale mencionar que en el presente informe alternativo solo han sido abordadas las temáticas aportadas por las organizaciones que participaron en su elaboración, por lo que debe comprenderse que existen otras brechas para la plena realización, y el disfrute, de los Desc de grupos vulnerables que no han sido mencionados o cuyas problemáticas no están ampliamente descritas; tal es el caso de la niñez, la juventud, personas mayores, personas con discapacidad, personas con VIH, víctimas del conflicto armado y de catástrofes naturales, trabajadores y trabajadoras sexuales, poblaciones móviles, migrantes, emigrantes e inmigrantes, por citar algunos ejemplos.

Las organizaciones y redes que firman el presente trabajo colectivo

ActionAid Guatemala, Advocacy for Business and Human Rights (ABHR), Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI), Asociación Femenina para el Desarrollo de Sacatepéquez (AFEDES), Alejandro Argueta, Asociación Mujeres en Solidaridad (AMES), Asociación de Mujeres Empleadas y Desempleadas Unidas en contra de la Violencia (AMUCV), Asociación de Mujeres por la Justicia, Educación y el Reconocimiento (MuJER), Asociación Nuevos Horizontes (ANH), Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA), Asociación Generando, Liderazgo, Equidad y Oportunidades (ASOGEN) Asociación de Trabajadoras del Hogar a Domicilio y de Maquila (ATRAHDOM), Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de Medio Ambiente y Recursos Naturales (ASOREMA), Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud (CEGSS), Colectivo de Estudios Rurales de Guatemala (CER IXIM), Comité de Mujeres Semillas de Mostaza, Comité de Trabajadoras y Vendedoras por Catálogo (COTRAVETAGUA), Comité Nacional Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Consejo de Mujeres Cristianas (CMC), Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (CSDA), Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala (CODEFEM), Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE), Comité para la Defensa de los Derechos Laborales de las Trabajadoras de Maquila CAMBRIDGE, Comunidad Normalista, CSDA, Comité de Unidad Campesina (CUC), DIAKONIA, EducaGuatemala Instituto de Investigación para la Incidencia en Educación y Formación Docente, Fundación Guillermo Toriello (FGT), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), FNT/SNTSG, Federación de Asociaciones Civiles y Organizaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular (FODHAP), Fundación Tierra Nuestra (FUNDATIERRA), Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM), Campaña Nacional Guatemala sin Hambre, Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Instituto por la Democracia/Coordinación de ONG y Cooperativas e Instituto de Estudios Agrarios y Rurales / Coordinación de ONG y Cooperativas (IDEAR/CONGCOOP), Instituto de Estudios Humanísticos / Universidad Rafael Landívar (IEH/URL), Iniciativa Movimiento Estudiantil 2012, Instituto de Salud Incluyente (ISIS), Médicos Descalzos, Mesa Nacional de Cambio Climático, Movimiento Cuarto Mundo, Mujeres con Valor Construyendo un Futuro Mejor (MUVACOFUM), Organización de Apoyo a una Sexualidad Integral frente al Sida (OASIS), Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva/Instancia por la Salud y el Desarrollo de las Mujeres (OSAR-ISDM), OXFAM International, Plataforma Internacional contra la Impunidad, Proyecto de Desarrollo Santiago (PRODESA), Red de la No Violencia contra las Mujeres (REDNOVI), Red-Sur, Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala (REDSAG), Red de Mujeres por la Construcción de la Paz (REMUPAZ), Sindicato Autónomo Magisterial Guatemalteco (SAMGUA), Servicios Jurídicos y Sociales – Guatemala (SERJUS), Sindicato de Trabajadoras Domésticas, Similares y a Cuenta Propia de Guatemala (SITRADOMSA), Asociación de Mujeres Tierra Viva, Trócaire, Movimiento de Mujeres Indígenas TZ'UNUNIA', Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG).

Capítulo 1: Contexto general

El Estado de Guatemala ha sido estructurado en función de garantizar una serie de privilegios para un pequeño grupo de población en detrimento de la gran mayoría. Desde el inicio de su vida republicana, el Estado guatemalteco se ha asentado sobre las bases de la exclusión, el racismo, el patriarcado y la concentración de la riqueza. Esto ha derivado en una serie de violaciones a derechos humanos que abarcan tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales.

Paralelamente a la conformación del Estado, se ha impuesto un modelo de desarrollo que imposibilita la incorporación de importantes segmentos de la población a esquemas de vida digna. Guatemala está marcada por sus altos índices de inequidad, con un coeficiente Gini por ingresos de 55,9 se coloca entre los tres países más desiguales de América Latina y entre los diez países peores situados del mundo². El 20% de la población acapara el 60% de la riqueza nacional.

El Informe de Desarrollo Humano 2013 de Naciones Unidas coloca a Guatemala en la posición 133 global en relación con el índice de desarrollo humano, presentando los peores niveles de desarrollo humano de la región, después de Haití. No obstante el PIB per cápita de Guatemala es más alto que el de otros países, tales como Honduras y Nicaragua, los bajos indicadores en salud, educación y la mala distribución de los ingresos, generan que Guatemala sea el país centroamericano con peores niveles de desarrollo humano.

El índice de Gini referido a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el segundo más alto en América Latina con 84%, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92.06% de las y los pequeños productores ocupan el 21.86% de la superficie cultivable, mientras el 1.86 % de los productores comerciales ocupan el 56.59%.

Por otro lado, el sistema tributario guatemalteco se caracteriza por ser de bajo nivel de recaudación, deficitario e injusto por su naturaleza regresiva. Las consecuencias de tal sistema son que el Estado tiene un bajo nivel de inversión social y gasto público, y por consiguiente la política fiscal es un instrumento débil e ineficiente para enfrentar los desafíos de la superación de la pobreza y como promotor del desarrollo, tal y como se establece en la Constitución Política de la República (CPR) y en los Acuerdos de Paz.

Aún y cuando han sido desarrolladas algunas modificaciones legales en cuanto a medidas de orden exclusivamente impositivas, éstas han sido insuficientes para revertir ese carácter injusto e inequitativo de la estructura tributaria actual. Aunado a lo anterior, el Estado de Guatemala cuenta con un modelo de privilegios y exenciones fiscales destinados a garantizar al capital privado nacional e internacional la obtención de la máxima cantidad de utilidades.

² Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso. PNUD, 2013.

A ello se suma, los débiles mecanismos de redistribución del ingreso que se genera. El Gasto Social se ha mantenido estático en los últimos años, sin alcanzar las metas establecidas en los Acuerdos de Paz. Ello se traduce en la inadecuada inversión por parte del Estado en garantizar derechos humanos tales como salud, educación, vivienda, desarrollo rural y justicia, entre otros, especialmente en las zonas rurales y en los territorios indígenas. De tal cuenta que somos el país de la región centroamericana que menos invierte en salud, educación, vivienda y justicia, lo cual produce que las políticas públicas destinadas a estos temas no garanticen la protección de la población guatemalteca. Ejemplos de anterior son: el hecho de que alrededor del 50% de la niñez menores de 5 años padecen desnutrición crónica; que seamos el país en Centro América con las menores tasas de escolaridad o que exista un déficit habitacional que supera el millón y medio de viviendas.

El otro mecanismo de redistribución del ingreso por excelencia es el salario. Cabe señalar que Guatemala es el país que mayor desigualdad en cuanto a salario se refiere en tanto que la disparidad entre el ingreso mínimo y otros ingresos de altos ingresos es descomunal. Sólo el 40% de la Población Ocupada asalariada percibe un ingreso mayor al salario mínimo y, lo más grave, el salario mínimo ni siquiera es suficiente para cubrir el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA).

Estos problemas se han visto acrecentados en tanto que el país asiste a una profunda crisis tanto en su modelo de representación democrática, como en su modelo de desarrollo. Prueba de ello es la imposición de una reconfiguración de un modelo económico que impulsa el extractivismo (monocultivos y minería) dejando pocos recursos vía impuestos y regalías, expoliando la fuerza de trabajo, expulsando importantes poblaciones de sus territorios y expropiando tierras ancestrales de pueblos indígenas. Todo ello agrava aún más los niveles de pobreza y pobreza extrema. Esta crisis también se evidencia en un crecimiento sostenido de las remesas familiares que constituyen el mayor ingreso de divisas en el país, muy por encima de otros productos de agroexportación y no tradicionales, tales como el café, el azúcar, el banano, la palma africana entre otros.

Frente a esta crisis, se ha venido gestando un proceso de reconfiguración del proyecto oligárquico militar que pretende cooptar la institucionalidad pública para así controlar el ejercicio de poder en su totalidad e imponer lo que se conoce como una agenda de beneficio para el gran capital. En la actualidad dicha agenda se le conoce como la Agenda Nacional de Competitividad, la cual ha sido impulsada por el Gobierno de la República.

Frente a lo anterior, los pueblos y los movimientos sociales, populares y ciudadanos han impulsado una serie de demandas sociales hacia el Estado guatemalteco. La respuesta ha sido la profundización de la represión y criminalización de la misma; dejando como saldo de más de 600 defensores y defensoras de derechos humanos agredidos en 2013, alcanzando la cifra más elevada desde la firma de los Acuerdos de Paz. En resumen, el Estado guatemalteco ha sido conformado para garantizar los privilegios de un pequeño, pero poderoso segmento de la población, en detrimento de la garantía de derechos humanos básicos de la gran mayoría.

Capítulo 2: Derecho a la libre determinación. Pueblos indígenas. Consulta previa y de buena fe (Artículo 1 del PIDESC)

A dieciocho años de la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (Aidpi) y a pesar de haber aprobado algunas leyes, haber creado algunos mecanismos y haber ratificado y/o respaldado instrumentos internacionales como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los derechos colectivos y autodeterminación de los pueblos indígenas aún siguen siendo negados e invisibilizados.

Las razones por las cuales los pueblos indígenas aún no son reconocidos como sujetos de derechos se deben a que en el país imperan prácticas de discriminación y racismo, sobre las cuales históricamente ha estado cimentada la estructura capitalista del Estado, además de su carácter patriarcal y machista. Esta situación impide el reconocimiento y la autodeterminación de los pueblos indígenas y el avance del cumplimiento de compromisos y obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos colectivos.

Sobre el racismo en Guatemala, Marta Casaus explica que es “la valoración generalizada y definitiva de unas diferencias biológicas o culturales, reales o imaginarias, en provecho de un grupo y en detrimento del otro, con el fin de justificar una agresión y un sistema de dominación. Estas actitudes pueden expresarse como conductas, imaginarios, prácticas racistas o ideologías que como tales se expanden a todo el campo social formando parte del imaginario colectivo”³. Esto se manifiesta en la práctica cotidiana de la sociedad guatemalteca, tanto a nivel legal, institucional, estructural e interpersonal. Estas prácticas se reproducen en estereotipos y prejuicios que se manifiestan en políticas y leyes estatales; así como en la desigualdad, exclusión y empobrecimiento de los pueblos indígenas. El racismo es la ideología que sustenta este sistema.

En Guatemala las graves violaciones de los derechos de los pueblos indígenas por parte del Estado son sistemáticas, como la implementación de acciones de remilitarización, persecución legal de líderes, lideresas, defensores y defensoras, la criminalización de las manifestaciones de movimientos sociales, la usurpación y despojo de las tierras de comunidades indígenas, la falta de consulta e imposición de políticas extractivas, la implementación de medidas excepcionales, como los llamados “estados de sitio y/o de prevención”, así como otras medidas que transgreden y violan los DESC de los pueblos indígenas por acción u omisión.

³ Casaus Arzú, Marta. *La Metamorfosis del racismo en Guatemala*, Editorial Cholsamaj, Guatemala, 2002, pág. 28-29.

La implementación de políticas extractivas y los impactos que éstas provocan a los pueblos indígenas, tienen como resultado la generación de conflictividad social, la inseguridad, el debilitamiento de un Estado de Derecho y las garantías constitucionales. La impunidad es una práctica constante, que a su vez conlleva injusticias, tal como es el caso de la anulación del juicio en contra del ex general Efraín Ríos Montt, responsable del genocidio cometido en contra de comunidades del pueblo indígena Ixil durante el conflicto armado interno. Son éstos, algunos casos, que ameritan ser analizados y evaluados en el marco del cumplimiento del Pidesc.

Marco legal y mecanismos con respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas

La Ley Marco de los Acuerdos de Paz, a través del Aidpi, firmado el 31 de marzo de 1995, reconoce el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca integrada por los pueblos maya, garífuna, xinka y mestizo⁴. Ese Acuerdo asienta las bases del derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas (identidad de los pueblos indígenas, lucha contra la discriminación, derechos culturales y derechos civiles, políticos, sociales y económicos). Para el cumplimiento del Aidpi, el Estado asumió compromisos para dictar medidas y adoptar mecanismos correspondientes.

La Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), en su artículo 1, declara que el fin supremo del Estado es la realización del bien común y en su artículo 2 garantiza la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. En su sección tercera estipula que Guatemala está formado por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya⁵. La Constitución también establece que el Estado deberá reconocer, respetar y promover sus formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social, el uso del traje indígena, en hombres y mujeres, idiomas y dialectos⁶. Los artículos 67 y 68 se refieren a la tenencia de tierras y al desarrollo propio de las comunidades indígenas⁷. El artículo 69 asegura las garantías mínimas en caso de traslación de trabajadores indígenas fuera de sus comunidades.

El Estado de Guatemala ratificó el 10 de abril de 1996 el Convenio 169 de la OIT y respaldó la aprobación el 13 de septiembre de 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esos instrumentos internacionales garantizan el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

Con la aprobación de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural⁸, el Estado reitera y reconoce la participación de la población maya, garífuna y xinka en la “gestión

⁴ Cf. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, 31 de marzo de 1995; Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto 52-2005.

⁵ La Constitución Política de la República de Guatemala, vigente a partir del 31 de mayo de 1985, aún no incluye el concepto de Pueblos Indígenas.

⁶ Constitución Política de la República de Guatemala, 31 de mayo de 1985, art. 66.

⁷ La Constitución guatemalteca tampoco incluye el concepto de territorios de los Pueblos Indígenas, presente en otros instrumentos más recientes.

⁸ Cf. Decreto 11-2002

pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo”⁹. Además, exige la existencia de Consejos Asesores Indígenas en todos los niveles y órganos de dirección para brindar asesoría desde la cosmovisión de los pueblos indígenas¹⁰. Asimismo, el artículo 26 reconoce la realización de consultas a los pueblos indígenas a través de sus representantes en los consejos de desarrollo.

El Código Municipal reconoce, promueve y respeta la existencia de las autoridades y de las organizaciones propias de los pueblos indígenas¹¹. En cuanto a la consulta, ese instrumento legal estipula que “cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas”¹². Por otra parte, la Ley de Idiomas Nacionales, emitida en 2003, obliga al Estado la prestación de servicios en idiomas indígenas.

No obstante, en el marco jurídico vigente existen varios vacíos en temas claves para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Se encuentran paralizadas varias iniciativas de Ley en el Organismo Legislativo, tales como la Ley de Consultas, la Ley de Lugares Sagrados, la Ley de Desarrollo Rural Integral 40-84, la Ley General de Derechos de Pueblos Indígenas y Ley de Jurisdicción de Pueblos Indígenas, entre otras.

Institucionalidad

A partir del marco legal nacional e internacional mencionado, se han creado algunas instituciones y mecanismos para el cumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas mediante acuerdos gubernativos¹³, así como otras figuras técnicas como las llamadas Unidades, Direcciones y/o Departamentos de Pueblos Indígenas¹⁴. Recientemente se manifestó la intención de crear un gabinete indígena a nivel de las instancias de los tres poderes del Estado. Dichos mecanismos o figuras técnicas tienen debilidades tanto en su funcionamiento como en su sostenibilidad financiera debido a la falta de presupuesto e inestabilidad laboral de su personal. De las pocas entidades que cuentan con presupuesto, en su mayoría dependen de la cooperación internacional. La contratación laboral (contratos 022, 029 y 189)¹⁵, en su mayoría es de carácter temporal, coyuntural y en correspondencia con intereses políticos partidarios, por lo que no garantizan el cumplimiento de su mandato operativo.

⁹ Cf. Decreto 11-2002, art. 1.

¹⁰ Idem, art. 23.

¹¹ Código municipal, decreto 12-2002, art. 55 y 56.

¹² Idem, art. 65.

¹³ Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), Academia de las lenguas mayas de Guatemala (ALMG), Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y otras ventanillas en los tres poderes del Estado.

¹⁴ Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de paz, a través de la Comisión de Interculturalidad. jornada de dialogo “Unidades, Direcciones y/o Departamentos de Pueblos Indígenas, de los tres organismos del Estado de Guatemala” julio 2010.

¹⁵ Este tipo de contratos no cuentan con las todas las garantías y prestaciones establecidas por ley, son temporales y establecen mecanismos expeditos para su rescisión.

La poca voluntad política para que estas instituciones puedan cumplir con su mandato, se vio reflejada en la dotación económica presupuestada para el 2013, a la Comisión contra la Discriminación y Racismo (CODISRA), a la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y al Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), la cual representó únicamente un 0,009% del presupuesto general¹⁶.

Existen problemas serios de operativización de los instrumentos legales en cuanto al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, principalmente en lo relativo al derecho de libre determinación, debido a la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de turno y la permanencia de un sistema no acorde a la realidad nacional, basado en un pensamiento racista, machista y patriarcal. Tampoco existen políticas públicas nacionales sostenibles, continuas y funcionales que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas, instrumentos técnicos operativos institucionales ni presupuestos que atiendan la situación de los pueblos indígenas. Como ejemplos de ello, se pueden mencionar la ausencia de sistemas e instrumentos para la desagregación de datos étnicos en el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la falta de un registro de identidad cultural de los pueblos Mayas, Garífunas y Xincas en el Registro Nacional de las Personas (RENAP) que facilite el reconocimiento de las propias formas de inscripción del nombre de las personas. De igual manera, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) no dispone de las herramientas necesarias para la distribución presupuestaria adecuada a los pueblos indígenas.

Al no contar con políticas públicas y ante la falta de acciones para promover los derechos de los pueblos indígenas, éstos son desconocidos por la población en general, no se divulgan ni se difunden en idiomas propios de los pueblos. Esta situación es aprovechada para politizar las acciones del Estado por los gobiernos de turno, lo cual implica pérdida de su razón de ser, de sus objetivos y la reducción de su funcionamiento y cumplimiento a programas cortoplacistas.

Autoridades indígenas

El reconocimiento legal de las formas de organización propia de los Pueblos, no significa que en la práctica realmente el Estado reconozca sus propias formas de organización o a sus propias autoridades. La práctica generalizada, más bien, es el desconocimiento de las autoridades indígenas existentes a través de una sobre posición de autoridades locales (alcaldes municipales) que no representan realmente a los Pueblos y que siguen la lógica de los partidos políticos. De hecho, en muchas ocasiones las autoridades indígenas son señaladas, estigmatizadas y acusadas de usurpación de funciones por parte de las instancias públicas, al resolver asuntos sociales en sus comunidades.

También es importante señalar que instancias gubernamentales han dividido, politizado y cooptado a estructuras de autoridades indígenas. Unos ejemplos recientes son los casos de las alcaldías indígenas de Chichicastenango y Sololá. Se usa de manera indebida insignias de autoridades indígenas por parte de autoridades estatales (varas, sutes e

¹⁶ Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para Guatemala 2013. A/HRC/25/19/Add.1

incluso indumentarias ceremoniales). Esos actos desvalorizan, desprestigian, *folklorizan* e irrespetan las cosmovisiones de los pueblos indígenas. Las comadronas, que también son consideradas autoridades en las comunidades, están siendo incorporadas en el sistema de salud bajo una perspectiva asimilacionista, desde la visión de “pertinencia cultural”, dando como resultado el desarraigo de la sabiduría y procedimientos propios de los pueblos indígenas.

Además, no hay reconocimiento legal de los sistemas jurídicos indígenas ni voluntad política de promoverlo aunque así esté establecida en los Acuerdos de Paz (Aidpi). Los fallos emitidos por autoridades indígenas son desconocidos por autoridades de la jurisdicción ordinaria.

Reconocimiento del derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales

La interrelación entre medio ambiente, tierra y territorio es estrecha y está íntimamente relacionada con la filosofía de los pueblos indígenas que establece que el territorio forma parte de la vivencia social, cultural y cosmogónica de los pueblos indígenas de manera integral. Esto incluye todo aquello que se puede ver y palpar con facilidad, es decir, los ríos, las ciénagas, los bosques, los animales, la tierra para cultivar, los minerales; también incluye todo aquello que no se puede palpar y que hace parte de la espiritualidad de los pueblos, como lo son las manifestaciones culturales propias, la organización social, tradiciones, costumbres, formas propias de relacionarse con la naturaleza, ciencia y sabiduría ancestral.

A pesar del significado, el valor, la representación y el vínculo fundamental que entretienen las prácticas y cosmovisiones de los pueblos indígenas con la tierra, como señaló el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, “existe una alarmante desprotección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios tradicionales, que sitúa a Guatemala a la zaga de los avances que se han producido en otros países de la región”¹⁷. De hecho, la dimensión colectiva del derecho de las comunidades indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales “está ausente de las políticas públicas”¹⁸.

La visión neoliberal, mercantilista e individualista del modelo económico vigente en Guatemala se opone a las cosmovisiones de los pueblos indígenas y viola sus derechos. Esta situación ha modificado la matriz productiva y propiciado un proceso de reconcentración de la tierra en manos de capitales nacionales y transnacionales, que en su conjunto marcan una tendencia de despojo de las comunidades indígenas.

Despojo de tierra y territorios para proyectos de inversión privada

No se han cumplido los compromisos del Estado asumidos en los Acuerdos de Paz de “desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación,

¹⁷ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, misión a Guatemala, 2010, A/HRC/18/35/Add.3.

¹⁸ Idem, parr. 63.

protección, reivindicación, restitución, y compensación”¹⁹ de los derechos relativos a la tierra. Ejemplos de ello son: el despojo violento de 769 familias en el valle de Polochic por el ingenio Chab’il Utzáj²⁰ y el caso destacado por el Relator Especial de las cinco comunidades de los municipios de El Estor, Izabal y Panzós, Alta Verapaz, que sufrieron desalojos forzosos de las tierras que ocupaban con base en la “supuesta falta de derechos sobre esas tierras en relación con el proyecto Fénix de la Compañía Guatemalteca de Níquel”²¹.

Si bien es cierto que se ha creado el Registro de Información Catastral (RIC), éste no ha logrado cumplir con su cometido, particularmente en lo que se refiere a las mediciones y reconocimiento de tierras comunales en territorios indígenas.

Otorgamiento de licencias de exploración y explotación minera e hidroeléctrica

Actualmente están funcionando 20 hidroeléctricas, 26 más están pendientes de operación y 5 en trámite de autorización, ubicadas en 16 de los 22 departamentos del país.²² A ello se suman las licencias de exploración y explotación mineras vigentes que el Ministerio de Energía y Minas ha otorgado desde 2003 a 2012. Según información del Ministerio, se han concedido 86 licencias de explotación y 286 licencias de exploración (32 de ellas son de minerales metálicos). También se registra que existen 448 solicitudes en trámite de licencias de explotación y 150 solicitudes de exploración (15 de minerales metálicos)²³.

Sumado a ello la explotación petrolera, la aprobación de mega-proyectos de infraestructura como la Franja Transversal del Norte (FTN) y el corredor tecnológico, al igual que los monocultivos de palma africana y caña de azúcar, obedecen en su conjunto a una reorganización territorial sustentada en los intereses de acumulación del capital nacional e internacional, con sus respectivas secuelas de daños ecológicos, desplazamiento poblacional y conflictividad social. Esto sucede con el respaldo del gobierno de Guatemala que promueve estos mega-proyectos.

Algunos casos son la construcción de una Planta Cementera en el municipio de San Juan Sacatepéquez, Guatemala, en donde existe una gran concentración de población indígena, afecta la forma de vida y el modo de producción y lesiona los derechos sobre sus territorios. En el caso de la mina San Rafael se afecta directamente la población ubicada a 800 metros de distancia, así como a las plantaciones agrícolas de alimentos situadas en el entorno. En Santa Cruz Barillas, se impulsa una hidroeléctrica en cataratas que tienen un carácter sagrado para la comunidad y que genera diversos impactos hacia los pueblos originarios que ahí habitan.

¹⁹ AIDPI, 1995, IV. Derechos civiles, políticos, sociales y económicos, F. Derechos relativos a la tierra.

²⁰ Cf. La CIDH emitió medidas cautelares (MC 121/11) a favor de las 769 familias en las que se establece la obligación del Estado de garantizar las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda. El cumplimiento ha sido parcial. Hasta ahora se han dotado de tierras solamente a 144 familias. Véase: *Los desalojos en el Valle del Polochic; Una mirada a la problemática agraria y a la defensa de los derechos humanos de las comunidades q’eqchi’*s. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2013.

²¹ Cf. Informe Relator Especial, párr. 62.

²² Registro de Ministerio de Energía y Minas de Guatemala. *Dirección general de energía departamento de desarrollo energético*

²³ La Minería en Guatemala: Realidad y Desafíos frente a la democracia y el desarrollo. ICEFI, IBIS. 2014.

Monocultivos y su impacto en la soberanía alimentaria desde la visión de pueblos indígenas

“El derecho a la alimentación de los pueblos indígenas es colectivo y está basado en la relación profunda con la Madre Tierra (...) La soberanía alimentaria responde a una lógica nacional e internacional que busca su punto de partida en la problemática integral; - agricultura, alimentación, sostenibilidad, y equilibrio - en esa dinámica se debe de asumir el análisis de los modelos de desarrollo que empujan los gobiernos desde un marco globalizante que afecta de manera directa la economía familiar y de manera sistemática fortalece la ideología racista y discriminadora”²⁴ .

Con la implementación de monocultivos y de mega-proyectos, la problemática y soberanía alimentaria de la población indígena se agrava, ya que impactan directamente en la salud, la economía familiar, la biodiversidad y ante todo en la identidad cultural de los pueblos indígenas. El gobierno actual ha implementado programas que pretenden resolverla, tales como “El Pacto Hambre Cero” para combatir el hambre, “Bolsa segura”, los “Comedores seguros”, el reparto de micronutrientes y vacunas para mujeres embarazadas y niños recién nacidos, la refacción escolar²⁵. Todos son programas asistencialistas que lejos de promover e impulsar la soberanía alimentaria están atentando contra la identidad cultural y el derecho integral propio de los pueblos indígenas con la dotación de semillas no nativas así como fertilizantes químicos y productos transgénicos.

Derecho al consentimiento libre, previo e informado

Desde tiempos ancestrales, los pueblos indígenas han tenido como práctica las consultas comunitarias para lograr consensos en sus procesos de desarrollo político, económico, social y cosmogónico. Tal como se ha mencionado, el Estado de Guatemala ha emitido leyes y ratificado convenios internacionales que amparan la realización de dichas consultas.

En Guatemala, al analizar la conflictividad surgida entre las empresas y comunidades se identifica que la causa común es que el Estado ha irrespetado el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular el derecho de la consulta, libre, previa e informada, como expresión de la libre determinación de estos pueblos. En ninguno de los mega-proyectos antes mencionados ni las políticas públicas que afectan a los derechos de los pueblos indígenas el Estado de Guatemala ha cumplido con su deber de consultar. Ante esta inacción por parte del Estado, las comunidades han ejercido su derecho a la libre autodeterminación y han realizado 74 consultas de buena fe (2005-2012) cuyo resultado no ha sido reconocido por las autoridades.

²⁴ Movimiento de Mujeres Indígenas Tz'ununija', Soberanía alimentaria de los pueblos indígenas desde las practicas de los pueblos mayas, 2012, Paginas. 9 y 11

²⁵ El análisis de los programas sociales para el combate del hambre se amplía en el capítulo 7 de este informe.

Como lo expresa el Relator Especial, James Anaya, “el alto grado de conflictividad social existente en Guatemala en torno a la aprobación e implementación de proyectos en territorios indígenas no sería explicable sin atender a la cuestión clave de los derechos sobre sus tierras y territorios”. El experto internacional observó que “el actual marco jurídico e institucional guatemalteco relativo a los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras, territorios y recursos naturales dista todavía mucho de estos estándares internacionales y de los avances logrados en el ámbito latinoamericano”²⁶.

Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala sobre el derecho a la consulta

En Guatemala, la consulta ha sido analizada por los órganos judiciales ordinarios y por la Corte de Constitucionalidad. Este último órgano jurisdiccional ha mantenido en sus sentencias que:

- El derecho de los pueblos a ser consultados sobre medidas susceptibles de causarles afectación emana del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue ratificado por el Estado de Guatemala y, según la opinión consultiva emitida el 18 de mayo de 1995 dentro del expediente 199-95, es incuestionable.²⁷
- “La posibilidad de que los concejos municipales convoquen a sus vecinos para pronunciarse sobre temas de interés en sus respectivos territorios municipales, está regulada también en el Código Municipal [...] lo establecido en dichos preceptos debe ser reforzado en cuanto a determinar qué es vinculante para las autoridades municipales. En ese sentido, se clarifica que la voluntad expresada por los vecinos en una consulta popular es vinculante pero sólo para que sus autoridades locales transmitan su parecer a los órganos municipales competentes. Pero ya al momento de asumirse decisiones finales sobre temas vinculados con minería, hidrocarburos y acceso a recursos naturales no renovables, aquella voluntad solamente podría tener carácter indicativo, en razón de que en lo concerniente a éstos, el propio legislador constituyente declaró de utilidad y necesidad públicas la explotación técnica y racional de aquellos, de manera que lo que deba decidirse al respecto es competencia del Estado y no de autoridades locales y municipales, quienes, desde luego, deben transmitir la voluntad expresada por los vecinos a donde corresponda, a efecto de que dicha voluntad no constituya una declaración inane”.²⁸
- “[E]ste Tribunal encuentra inconstitucional el artículo 20 del Reglamento de Consulta Municipal de Vecinos”. Hubo exceso en el uso de las facultades municipales porque le “dio carácter obligatorio al resultado de un procedimiento consultivo sobre el tema de desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química de metales en cualquier parte de ese municipio, lo cual no es de su competencia y sobre lo que no puede regular aspecto alguno, dejando a salvo lo relativo al ordenamiento territorial y preservación del medio ambiente, según lo establecen los artículos 165, 142 y 147 del Código Municipal. Debe de tenerse en cuenta que ese asunto es de competencia del

²⁶ Informe del Relator Especial James Anaya, A/HRC/18/35/Add.3 párr. 57, 2010.

²⁷ Inconstitucionalidad General Total, Expediente 1179-2005, Corte de Constitucionalidad de Guatemala

²⁸ Inconstitucionalidad General Total, Expediente 1408-2005, Corte de Constitucionalidad de Guatemala

Ministerio de Energía y Minas tal cual lo regula el artículo 34 de la Ley del Organismo Ejecutivo que desarrolla lo establecido en el artículo 121 literal e) de la Carta Magna [...] en todo caso el carácter de dicha consulta sería meramente indicativo.²⁹

- A las consultas populares “no se les puede dar carácter regulatorio o decisorio sobre materias que no sean de competencia de las autoridades convocantes o de dichas comunidades, sino que, en todo caso, deben ser el punto de partida para que la comunidad participe en los procesos establecidos en las leyes para expresar sus decisiones y oposiciones, utilizando los mecanismos regulados en dichas leyes ante las autoridades administrativas designadas para el efecto”.³⁰

Con estas consideraciones jurisprudenciales, las consultas realizadas a nivel local por los vecinos de una determinada zona municipal quedan sin ningún efecto jurídico y fáctico, lo cual ha provocado mayor conflictividad social entre las empresas y las comunidades aledañas a las actividades económicas, sumado a la omisión del Estado de Guatemala de adoptar una medida administrativa o legislativa que garantice la plena efectividad de los derechos económicos y sociales de las personas.

En el marco de la autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas, se puede entender que la interpretación de las acciones implementadas por el Estado reflejadas en los criterios que sostienen las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, no corresponden plenamente a la visión y a los principios de autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas, con respecto a la consulta como parte de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales.

²⁹ Inconstitucionalidad General Total, Expediente 2376-2007, Corte de Constitucionalidad de Guatemala

³⁰ Inconstitucionalidad General Total, Expediente 2431-2011, Corte de Constitucionalidad de Guatemala



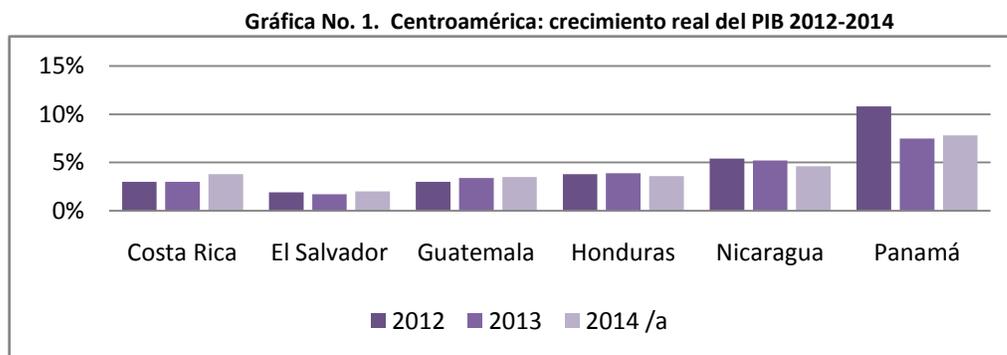
Los residentes de Cantón Pajajxit I, II y III voto durante la consulta a la comunidad sobre la explotación de los recursos naturales. En un día histórico, los residentes del municipio de Santa Cruz del Quiché - uno de los centros más importantes de Guatemala y el lugar de nacimiento de la población Maya K'iche '- rechazaron unánimemente la explotación de bienes y recursos naturales, en particular a través de la minería y las actividades hidroeléctricas . Santa Cruz, Quiché, Guatemala. 22 de octubre 2010
Copyright: James A. Rodríguez / MiMundo.org Creado: 22 Oct 2010

Capítulo 3: Política fiscal y gasto público. (Artículo 2 párrafo 1 del Pidesc)

Centroamérica alcanzó un crecimiento real de 3.8 por ciento en 2013, por encima del promedio de América Latina, que se situó en 2.6 por ciento, impulsado principalmente por la continuación del dinamismo de la demanda interna. Pese al fuerte impulso fiscal en algunos países, la actividad económica se ha visto afectada por una demanda externa débil y por choques de oferta negativos (por ejemplo, el efecto de la roya sobre la producción del café). Los elevados déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos siguen siendo el mayor factor de vulnerabilidad en estos países importadores de petróleo³¹.

En el caso de Guatemala, el crecimiento real de la economía rondó el 3.8%. Según el Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE), la evolución de la actividad productiva en Guatemala presentó una leve mejora en el 2013 frente a años anteriores. Datos del Banco de Guatemala (Banguat) indican que el IMAE se mantuvo con variaciones mensuales arriba de 3.4%, por encima del promedio de 2.9% en 2012. Las actividades que presentaron mayor dinamismo fueron la intermediación financiera, los servicios privados, la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca; mientras, en los menos dinámicos, se encuentra la explotación de minas y canteras.

El Banco de Guatemala proyectaba al cierre de 2013 un aumento del 3.0% en las exportaciones respecto de 2012. Sin embargo, al final del año, las exportaciones apenas aumentaron, con respecto del año anterior, en 0.8% y las importaciones crecieron a un ritmo de 5.1%. Las caídas en las exportaciones vinculadas al café y metales preciosos³², explican la contracción sufrida.



Nota: a/ Proyecciones de Bancos Centrales y Ministerios de Economía y Finanzas para el año 2014

Fuente: Icefi/Unicef con datos de la Cepal (2013)

Por su parte, las remesas familiares alcanzaron los USD³³ 5,105.0 millones, con una variación de 6.1% con respecto al 2013, mientras los flujos de inversión extranjera directa (IED) llegaron a cerca

³¹ Icefi 2014

³² Minfin, 2013

³³ Dólares de los Estados Unidos

de USD 1,411.2 millones, representando el 13% de la IED captada en Centroamérica y equivalente apenas a la cuarta parte de los flujos de remesas familiares.

Estructura tributaria del país

El Estado guatemalteco se ha caracterizado, en el transcurso de su historia, por tener una estructura tributaria débil, caracterizada por una baja recaudación y su carácter regresivo. El resultado ha sido una persistente inequidad tributaria. Sumado a esto, la existencia de mecanismos legales que otorgan privilegios, exenciones y exoneraciones, así como mecanismos que facilitan la defraudación y evasión fiscal, inciden en la merma de los recursos públicos. En consecuencia, el presupuesto público es bajo, sacrifica el gasto social y genera incumplimiento en las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Estancamiento de la carga tributaria y reforma tributaria

Los ingresos fiscales de Guatemala son los más bajos de la región latinoamericana y es el único país centroamericano que no publica datos oficiales del sector público no financiero. De acuerdo con la información disponible en el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), los ingresos del gobierno guatemalteco registraron en promedio un 12.5% del PIB³⁴ de 2006 a 2008. No obstante, a raíz de la *Gran Recesión* que afectó la economía mundial desde 2008, pudo observarse un desplome en los ingresos a partir de 2009 (11.1% del PIB) y, desde entonces, no se ha registrado una recuperación sostenida que alcance los niveles previos a la crisis.

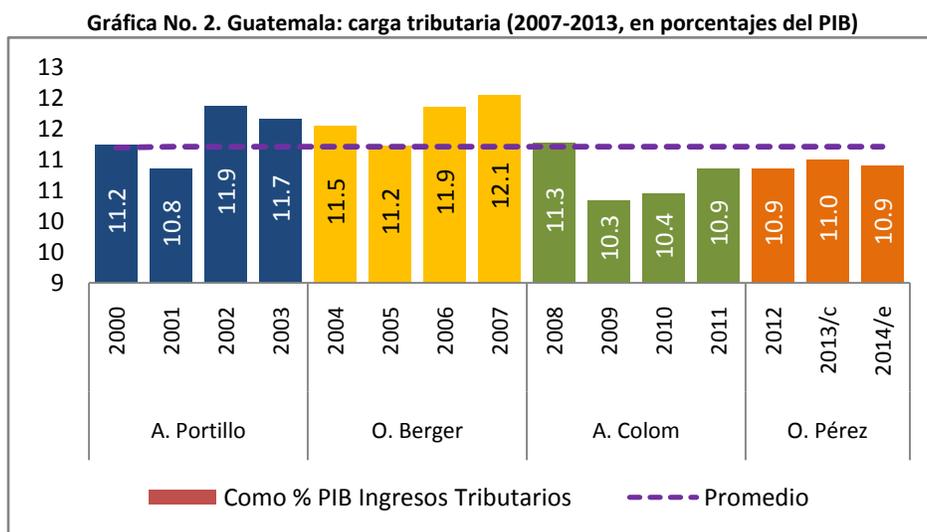
En febrero de 2012 fue aprobada la Reforma Tributaria de Guatemala (decretos 04-2012, ley conocida como Antievasión 2 y 10-2012, Ley de Actualización Tributaria). A partir de ésta, se esperaba que la carga tributaria pudiera incrementarse en forma significativa y sostenida, sentando las bases para el fortalecimiento de la inversión social del Estado y la construcción de un sistema tributario más equitativo para la sociedad guatemalteca.

La reforma tributaria devino de un proceso de discusión iniciado con el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal a inicios de 2007. Luego de múltiples discusiones con el sector público, la cúpula empresarial y algunos otros vinculados con la sociedad civil, el Gobierno de Álvaro Colom trató infructuosamente que fuera aprobado por el Congreso de la República. El proceso concluyó en 2012 con una nueva legislatura que aprobó la reforma aceleradamente negociando cambios con el sector privado que implicaron la pérdida de elementos importantes, como la ampliación al gravamen de las rentas de capital obtenidas en el resto del mundo por los contribuyentes y la distorsión parcial del sentido del Impuesto Sobre la Renta (ISR).³⁵

³⁴ Producto Interno Bruto

³⁵ La reforma consistía en la introducción de nuevos elementos de fortalecimiento de las capacidades para la administración tributaria y la actualización fiscal, que incluía una reforma integral del ISR, a fin de incluirle elementos de renta mundial; mejores controles a los gastos como sistemas de regulación para capitalización débil; la elevación de la tasa del régimen simplificado del Impuesto al 7%, que se contraponía a una disminución de la tasa al 25% para el régimen general; una fuerte simplificación al régimen de trabajadores en relación de dependencia a fin de aumentar la base tributaria; la reducción de las tasas aplicables a las rentas de no domiciliados, y la incorporación de gravamen, por primera vez, de los dividendos como rentas de capital. También incorporó la eliminación de los derechos arancelarios a la importación de vehículos usados y sustitución por el Impuesto de Primera Matrícula, para contrarrestar la

Datos del Ministerio de Finanzas Públicas al 2013 indican que pese a haberse implementado dicha reforma tributaria en 2013 la carga tributaria apenas alcanzó un 10.9% (la misma que en 2012); sin embargo, de no haberse decretado la reforma, la carga tributaria hubiese expresado mayor deterioro en 2013. Aún así, el nivel más alto de recaudación alcanzado en 2007 no se ha logrado recuperar y la administración tributaria guatemalteca ha ingresado en una etapa de estancamiento que impide la ampliación de la inversión social del Estado de Guatemala.



Nota: /c: Estimaciones según datos del Sicoin a Diciembre 2013. /e: Estimaciones según convenio para el cumplimiento de metas de recaudación tributaria 2014, entre el organismo ejecutivo y la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala. **Fuente:** Elaboración propia, con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas

Impacto de la Ley de Actualización fiscal en el presupuesto público

La reforma tributaria ofrecía un profundo proceso de modernización y simplificación, además de un fortalecimiento operativo a la administración tributaria; pero, aún cuando sí se dispone de una mejor legislación que la anterior, perdió fuerza en su versión final, debido a las negociaciones con el sector privado antes mencionadas. Por otra parte, los elementos combinados de las reformas implicaban un aumento tributario de aproximadamente el 1% del PIB a lo largo de los tres años de su aplicación. Sin embargo, en la meta presupuestaria de 2013, se incluyó el efecto total de la reforma y no sólo lo que correspondía a un año de vigencia. Esto, aunado a valores macroeconómicos sobreestimados para 2013, produjo discrepancia entre las metas proyectadas por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).³⁶

discrecionalidad del personal aduanero sobre dichos bienes; la elevación del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos, a fin que el sistema de mantenimiento de carreteras y las municipalidades del país dispusieran de una mayor cantidad de recursos; y se buscó dotar de sanciones al sistema tributario guatemalteco para las infracciones establecidas en el Código Arancelario Uniforme Centroamericano, mediante la Ley Aduanera.

³⁶ Por ejemplo, el valor técnico esperado, incluyendo el potencial efecto de la mejora recaudatoria derivada del esfuerzo administrativo de la SAT y de la utilización de las nuevas herramientas que le otorgó la “Ley Antievasión 2”, se estimó en Q. 48,000.00 millones; sin embargo, en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado se incluyeron Q. 50,375.0 millones, lo que inmediatamente produjo una brecha fiscal que dejó a muchos programas públicos sin financiamiento. Estimaciones preliminares del Icefi, arrojan que, para 2013, el efecto de la reforma consistió en un incremento de Q 1,618.5 millones, lo cual equivale tan sólo a un incremento del 0.38% del PIB.

Resalta el incremento observado por el ISR, el cual, se estima, creció alrededor de Q 1,118.7 millones como efecto de la reforma (un crecimiento del 33.2% específicamente en lo relativo a personas jurídicas: empresas), equivalente al 69.1% del total del efecto de la reforma. También los incrementos observados en el Impuesto Sobre Circulación de Vehículos, a pesar de la reducción del 50% decretada a través del Decreto Número 1-2013, Ley de Regularización Tributaria, y del Impuesto de Solidaridad, que en conjunto reflejaron un incremento de Q 449.5 millones fueron importantes, toda vez que representaron, aproximadamente el 27.7% del total del efecto de la reforma.

La reforma sin embargo no generó el éxito que se esperaba, en gran parte debido a algunas consideraciones que afectaron significativamente la evolución de la recaudación tributaria en el 2013:

- *La caída de la recaudación aduanera como efecto del incremento de la defraudación aduanera, en especial en 2013.* Siendo este uno de los factores más importantes de la caída de la carga tributaria, este debilitamiento fue esencialmente influenciado por un constante bloqueo de la Ley de Aduanas. Hasta septiembre de 2013, el Ejecutivo había emitido seis acuerdos gubernativos sobre la misma materia, hecho que incidió decididamente en el debilitamiento del control en las aduanas del país. Otro elemento que apuntaló la merma en la capacidad de control aduanero fue el desgaste institucional de la SAT. Los despidos masivos practicados por la SAT en 2012 contribuyeron al debilitamiento institucional posterior de su capacidad operativa en todas las secciones, incluida la Intendencia de Aduanas.
- *La emisión de la Ley de Regularización Tributaria, aprobada mediante Decreto No. 1-2013, del Congreso de la República.* Con el artículo cinco de esta Ley, se decretó la reducción del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos, a efecto de que todos los contribuyentes afectos pagasen el 50% sobre el monto determinado del impuesto. Adicionalmente, el artículo seis señala que los contribuyentes que habían cancelado el impuesto antes de la vigencia de la Ley de Regularización Tributaria gozarían de la reducción del 50% del impuesto en el ejercicio fiscal 2014. Con esta medida, el mismo Ejecutivo socavó su propia reforma tributaria al dar marcha atrás al incremento de este impuesto establecido en la Ley de Actualización Tributaria.
- *La Ley de Regularización Tributaria decretó una nueva amnistía, esta vez amplificada, dado que tuvo alcances mucho mayores que la promulgada en 2011.* El artículo uno señala que el objeto de la Ley es regularizar la situación de los contribuyentes o responsables tributarios con adeudos correspondientes al 1 de enero de 2012. Por su parte, el artículo dos otorga la condonación parcial del monto del impuesto a pagar durante un período de tres meses; y el artículo cuatro establece la exoneración de multas, intereses y recargos, señalando que, para el efecto, el presidente de la República podría emitir un acuerdo gubernativo. En esa línea, se emitió el Acuerdo Gubernativo No. 257-2013 del Ministerio de Finanzas Públicas, el cual estableció en su artículo tres la exoneración del 95% de las multas, recargos e intereses si el pago del

impuesto omitido, multas, recargos, intereses, o el cumplimiento de la obligación formal se realizaba durante los primeros dos meses y de 90% si se hacía en el transcurso del tercer mes. La vigencia de esta nueva amnistía fue del 25 de junio al 24 de septiembre. Con ella, la SAT buscaba recaudar alrededor de Q 500 millones adicionales; sin embargo, el impacto de la medida fue mucho menor que lo esperado. De acuerdo con la SAT, los recursos adicionales obtenidos fueron alrededor de Q 330.9 millones, equivalentes al 0.08% del PIB, pero con un costo altísimo en términos de erosión de la equidad y moral tributaria.

- *La sobreestimación de indicadores macroeconómicos claves y la baja recaudación por fiscalización.* El presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2013 registraba una carga tributaria del 11.8%, muy distante a la carga tributaria observada (11.0%), debido a los problemas anteriormente mencionados. A esto se sumó la sobreestimación de crecimiento de las importaciones con la que se elaboró el presupuesto de 2013, lo que llevó a la sobreestimación del nivel de recaudación de impuestos al comercio exterior. El presupuesto aprobado para 2013 también contemplaba recursos tributarios adicionales por concepto del esfuerzo administrativo y de fiscalización de la SAT por un monto de Q 1,471.2 millones (Q 733.5 millones por impuestos directos y Q 737.7 millones por impuestos indirectos), equivalentes a aproximadamente el 0.3% del PIB, de los cuales, se estima que el efecto fue casi nulo.

Incumplimiento de la meta de los acuerdos de paz

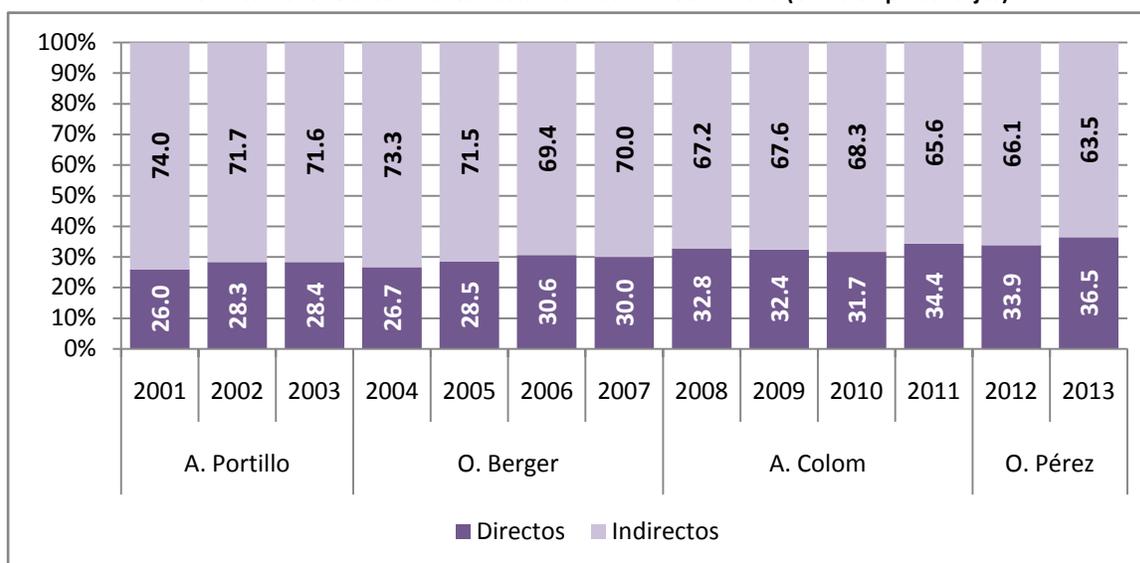
Los Acuerdos de Paz establecieron que “teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al Producto Interno Bruto se haya incrementado en por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995”³⁷, que equivalía a xxx (sería bueno poner el porcentaje de entonces). Esta meta de recaudación nunca se ha cumplido; y, más recientemente, con el cambio de cuentas nacionales, la nueva meta se fijó en 13.2%, misma que tampoco se ha logrado.

Regresividad de la estructura

Los impuestos indirectos son la fuente más importante de recaudación tributaria. Entre 2006 y 2013, han representado, en promedio, el 65% del total de ingresos percibidos por la administración central. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es la principal fuente de recaudación y representa el 44.8% del total de ingresos percibidos en el periodo citado; aún a pesar de contar con considerable cantidad de exenciones objetivas (aplicadas a determinados bienes o servicios) y subjetivas (para determinadas personas, generalmente jurídicas). Aunque la reforma aprobada en 2012 promovió el incremento en la participación de los ingresos tributarios directos, éste no fue significativo; por lo que el sistema ha persistido siendo eminentemente regresivo.

³⁷ Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Punto B, Política Fiscal; Numeral 49, Meta de Recaudación Tributaria (Completar esta cita)

Gráfica No. 3. Guatemala: estructura tributaria 2001 – 2013 (Cifras en porcentajes)



Fuente: Icefi, con datos de la SAT.

Privilegios, exenciones y exoneraciones tributarias

En Guatemala siguen persistiendo mecanismos legales que otorgan privilegios fiscales a ciertos sectores económicos. Dichos privilegios son socialmente injustificados y no son coherentes con la realidad actual. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria³⁸ señala que para avanzar “hacia un sistema tributario justo y equitativo, el Gobierno se compromete a atacar el factor más grave de injusticia e inequidad en materia tributaria, a saber la evasión fiscal y defraudación fiscal, especialmente en el caso de quienes debieran ser los mayores contribuyentes. Con miras a erradicar los privilegios y abusos, eliminar la evasión y la defraudación fiscal, así como aplicar un sistema tributario globalmente progresivo”. Para lo cual, se comprometió a evaluar y regular estrictamente las exenciones tributarias con miras a eliminar los abusos.

No sólo las exenciones y privilegios no se han eliminado, sino se han ampliado en la legislación vigente³⁹. Un ejemplo ha sido la incorporación de sectores económicos como el minero a la Ley de zonas francas y de maquila, Decreto 29-89, a pesar de que dicho sector utiliza materias primas extraídas del subsuelo guatemalteco, propiedad del Estado.

Gasto público y gasto social

Desde 2006 la inversión pública, en su conjunto, no ha logrado separarse del promedio del 14.2% del PIB. Comparativamente hablando, esta tasa es la más baja de la región centroamericana. Además, la mayor parte de la inversión en Guatemala ha favorecido los gastos corrientes (10.1% del PIB en promedio), cuya finalidad es primordialmente el financiamiento de salarios de trabajadores públicos, prestación de bienes y servicios, transferencias a organismos de Estado que prestan servicios de inversión pública social y pago de intereses.

³⁸ Punto B, Política Fiscal; numeral 50, Compromiso Fiscal

³⁹ CIIDH, 2011

Un desglose más detallado del tipo de gasto indica que el rubro específico de remuneraciones ha venido aumentando como porcentaje del gasto total desde 2006 (cuando representaba cerca de un 22%) para posicionarse en casi un 29% en 2013. Las transferencias corrientes se han mantenido en 16% del gasto total, mientras el pago de intereses ha pasado a ocupar el 11% de la estructura, lo cual es indicativo de la evolución de la deuda pública y su creciente presión sobre el manejo fiscal; así como el espacio de maniobra disponible. De forma inversa, los gastos de capital (primordialmente inversiones en infraestructura y transferencias de capital) han experimentado una reducción del 36% en 2006 a un 22% en 2013.

A pesar del peso relativo de las inversiones (remuneraciones y gastos de capital tienen la mayor participación del gasto), tanto las inversiones en personal público (maestros, docentes, policía, etc.) como en infraestructura (centros de salud, electricidad, caminos rurales y escuelas en básico y diversificado) son insuficientes. Algunos datos de referencia destacan, por ejemplo, que la infraestructura de salud actual del primer y segundo nivel de atención es equivalente a la necesaria para satisfacer las demandas de la población de 1950 y 1955, respectivamente⁴⁰. Así mismo, en 2013, se identificaron 1.8 policías por cada mil habitantes, cuando el estándar recomendado es de 4 por cada mil habitantes⁴¹. De igual manera, en 2010, se estimaron apenas 4.68 médicos y enfermeras por cien mil habitantes, cuando el estándar es de 25 por 100 mil habitantes.⁴²

En 2011, un estudio que analizó las promesas electorales de los partidos políticos en contienda, determinó que, “para cumplir con los principales ofrecimientos, el presupuesto de gastos debería incrementarse entre Q 13,200 y Q18,200 millones anuales en los próximos cuatro años. En términos reales, los presupuestos de gastos deberían aumentar 20%, es decir, pasar de 15% del PIB a cerca del 18.6%. Los rubros que requerirían mayores recursos adicionales son: educación, asuntos económicos relacionados con la reconstrucción de infraestructura económica, orden público y seguridad y protección social. Cerca de 61% de los recursos adicionales debería destinarse a aumentar el gasto social, mientras otro 29% debería ejecutarse en políticas de orientación económica. El 10% restante, a funciones relacionadas con la seguridad y la justicia”.⁴³

Siendo el presupuesto público de un Estado la expresión más concreta de su voluntad política, es importante advertir que el presupuesto de los últimos 3 años (2012-2014), no ha cambiado mucho con respecto al observado en los años anteriores, por lo que ciudadanos y gobernantes no pueden esperar mejores resultados en las políticas actuales en comparación con las de los gobiernos anteriores. Otros compromisos de gasto estipulados en los Acuerdos de Paz y otros aportes constitucionales (como el 5% asignado a la Universidad de San Carlos de Guatemala) varían según la recaudación de algunos impuestos específicos, a pesar de ser ineludibles.

⁴⁰ Icefi/Unicef, 2012. ¡Contamos 9! , Quiero crecer con mama.

⁴¹ Icefi/Unicef con datos de la Policía Nacional Civil, 2013.

⁴² Icefi/Unicef, 2011. ¡Contamos 6! El remedio de nuestros males.

⁴³ Icefi/Ingep/Unicef, 2011. De las promesas electorales de 2011 a la realidad. Costos y desafíos para financiar los planes de gobierno en Guatemala, 2012-2016.

Gasto social

Una de las consideraciones más importantes a observar en las ejecuciones de los años anteriores es el estancamiento del gasto público social (GPS) en 8.5% del PIB, por debajo del 8.7% y 9.0% observados entre el 2009 y 2010. Hacia finales de la última administración y principios de la presente (2011-2012) el GPS sufrió una fuerte desinversión que ha sido causa de gran preocupación por sus efectos en los indicadores del desarrollo humano del país. En 2013 se planificó una fuerte reinversión de recuperación, pero a razón de las mermas en la recaudación fiscal estimada, y dada la aprobación tardía de préstamos de financiamiento externo y la sub-ejecución del presupuesto (estimada en el 91.4% del presupuesto), el GPS se cuantificó en 8.5% (tasa de estancamiento).

Las mayores asignaciones como porcentaje del PIB han estado siempre vinculadas a la educación, con un estancamiento visible desde 2009 (en 3% del PIB). Los rubros de protección social (en donde se concentran mayoritariamente las transferencias condicionadas) están alrededor de 2.5% del PIB, asignación que también se mantuvo estancada hasta el 2013. La salud presenta inversiones menores a las anteriores, cuyo promedio se estima en el 2.1% del PIB sin cambios relativamente alentadores en 2013. 2014 plantea incrementos en los rubros de protección social y salud, vastamente dirigidos por los esfuerzos de las instituciones descentralizadas del Estado. Está por verse la ejecución. Los programas principales de los Ministerios quedarán, sin embargo, estancados y con pérdidas en el valor real de sus inversiones frente al alza constante de los precios de insumos.

En conclusión, las variaciones reales (en precios constantes del 2007) muestran un estancamiento de casi todas las inversiones, con excepción de aquellas asociadas a la protección del medio ambiente cuya cúspide se alcanzó en 2011 y ha venido decreciendo desde entonces. Las inversiones en vivienda fueron desfinanciadas drásticamente en 2011 pero han venido recuperándose, especialmente ante los efectos del terremoto que afectó el occidente del país a finales de 2012.

No aprobación de presupuestos

Aunado al estancamiento del GPS, la no aprobación de los proyectos de presupuesto estatal en 2010 y 2013 en el Congreso de la República, ha generado efectos negativos para la implementación de la política social y de los programas sociales de asistencia. Las asignaciones no solo quedaron exactamente iguales (implicando una disminución en términos reales por los efectos de la inflación), sino se han usado como argumento político de los gobiernos de turno para justificar el incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, particularmente los DESC.

Máximo de recursos disponibles

No se han usado metodologías objetivas y claras para monitorear los ingresos estatales⁴⁴ y por tanto, el cumplimiento del compromiso de inversión del máximo de recursos

⁴⁴ Un ejemplo fue la discusión de 2012 entre el Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria, cuando diferían en casi Q4 mil millones las estimaciones de ambas entidades.

disponibles. Por otro lado, la eficiencia en el gasto ha sido una de las mayores ausencias señaladas por diferentes actores de la sociedad civil; ya que los recursos no siempre se han empleado de manera adecuada para el cumplimiento de los objetivos trazados. Han sido frecuentes los escándalos por compras anómalas y compras por excepción, algunas de éstas señaladas por medios de prensa y también por la Contraloría General de Cuentas.

También hay poca capacidad para ejecutar los recursos disponibles de forma oportuna, productiva, eficiente y eficaz, en especial en los programas de asistencia social implementados en los últimos dos períodos de gobierno. Siguen existiendo gastos innecesarios como los que se hacen en propaganda y publicidad de ciertos programas, en vez de invertirse en la implementación de los mismos.

No discriminación

Persisten fuertes limitaciones para la implementación de los programas sociales y su capacidad para extender su cobertura en lugares de difícil acceso, lejos de la capital, o bien que aún no cuentan con las condiciones de infraestructura básica para brindar atención o servicios a la ciudadanía, especialmente en los sectores de salud y educación. Hay, como consecuencia, ciertos servicios que se centralizan, discriminando a quienes no pueden acceder a ellos.

Por otro lado programas como las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), han puesto sobre los hombros de las mujeres –las denominadas beneficiarias titulares- una serie de responsabilidades. Dentro de todas éstas hay las que reproducen y refuerzan estereotipos discriminadores de las mujeres; asumiéndolas como las administradoras de los recursos familiares, las responsables del cumplimiento de las condicionalidades y corresponsabilidades, las obligadas a ser “buenas madres” y otros roles que se asumen como “propios de las mujeres” dentro de una concepción conservadora de la división sexual del trabajo. Esto implícitamente ha significado una violación continua del principio de igualdad y no discriminación por sexo.

Políticas de gobierno versus políticas de Estado

En la última década, cada gobierno en turno ha ido implementando diversos programas sociales o de asistencia social que no tienen continuidad con la siguiente administración del Estado, lo cual implica cada cuatro años abortar unos programas por otros, o bien ir transformándolos. No ha existido una lógica de política social integral que sea independiente de los cambios políticos, de tal cuenta que muchos programas que habrían podido incidir en mejorar las condiciones de la población han sido eliminados. Un ejemplo es el del Programa de Vaso de Leche Escolar implementado en 2006, enfocado a la alimentación escolar. Pese a que representaba avances importantes, el mismo gobierno que lo implementó redujo los recursos financieros asignados a éste, hasta desaparecer con el nuevo gobierno. En estas condiciones, cada cuatro años habrá retrocesos en materia de derechos humanos, en la medida en que no se desarrollen los programas como política social estatal sino como programas de gobierno.

Transparencia presupuestaria

En los últimos años ha existido mayor demanda de transparencia presupuestaria; sin embargo, pese a existir avances importantes y contar el país con portales especializados que brindan valiosa información, aún siguen persistiendo mecanismos de opacidad que imposibilitan el libre acceso a la información pública y en específico a la información presupuestaria. Según el índice de presupuesto abierto –OBI por sus siglas en inglés– Guatemala tiene un ranking de 51 puntos sobre 100, siendo catalogado como uno de los países que brinda información presupuestaria media. Esto quiere decir que el país requiere realizar esfuerzos en ese sentido. En cambio, han existido retrocesos, como el haber dejado de publicar el presupuesto ciudadano, documento que permitía conocer en términos sencillos el destino de los recursos públicos. Se publicó por primera vez en formato electrónico y físico en 2011 en cuatro idiomas mayas, en español e inglés. Sin embargo en 2012 solo se publicó en español e inglés y únicamente en formato electrónico. En 2013 dejó de publicarse completamente.

Capítulo 4: No discriminación e igualdad de derechos para hombres, mujeres y comunidades de la diversidad sexual (Artículos 2 párr. 2 y 3 del Pidesc)

Contexto de la situación de las mujeres guatemaltecas

El Estado de Guatemala es el responsable de promover y de dar cumplimiento a los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, así como de erradicar la violencia y eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer.

Según el INE, la tasa global de alfabetismo durante el año 2011 alcanzó un promedio del 65% para las mujeres y del 72.44% para los hombres, lo que deduce que las mujeres tienen menor acceso a la educación que los hombres. Según el Instituto Nacional de Estadística –INE-, las tasas más altas de analfabetismo se encuentran en los departamentos de Quiché con un 33.09%, (29.37% hombres y 36.32% mujeres), Alta Verapaz con un 30.62% (26.66% hombres y 34.40% mujeres), Baja Verapaz con un 26.88% (25.81% hombres y 27.78% mujeres), Chiquimula con un 28.45% (31.64% hombres y 25.76%) y Huehuetenango con un 25.69% (23.6% hombres y 27.34% mujeres). Estos datos confirman la desigualdad y la carencia de oportunidades de educación para las mujeres, acentuándose en las áreas rurales del país, en donde el porcentaje se concentra en las mujeres indígenas.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su artículo 94 la obligación del Estado de velar por la salud y la asistencia social de todos los habitantes, a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social. En este caso, el sistema de salud está integrado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y su red hospitalaria, la cual, en el año 2011, en el área rural el porcentaje de atención de partos en el domicilio sube a 69%, en servicios de salud pública el 23%, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el 4.7%, y las clínicas privadas únicamente el 3.3%. Básicamente la mayoría de partos a nivel nacional son atendidos por las comadronas con un 60%, los médicos un 28%, atención empírica (algún familiar o el esposo) un 9%, y un 3% para las mujeres que no reciben ninguna asistencia durante sus partos. Según el INE, la mayoría de las muertes maternas se reportan en los departamentos de Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos y Guatemala. El análisis de estos datos refleja la desigualdad de la atención de partos, en donde el área rural cuenta con la ínfima atención.

La población guatemalteca se caracteriza por elementos que rebasan las pésimas condiciones de los servicios de salud, tales como: altos niveles de fecundidad, escasa educación sexual y reproductiva, falta de planificación familiar, cobertura limitada de servicios de agua potable y saneamiento ambiental, poco gasto público para la inversión de salud y el encarecimiento progresivo de los insumos críticos para una apropiada atención médica. En el período del 2008-2009, el INE reporta como tasa global de fecundidad 3.6 hijos por mujer, la cual aumenta en el área rural a 4.2 y en mujeres indígenas a 4.5 (este indicador es considerado uno de los más altos en el mundo)

mayormente en los departamentos de Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos y Guatemala. Es de suma importancia señalar que no se logrará el objetivo del Milenio número 5 para el año 2015, que tiene como objeto reducir la tasa de mortalidad materna en las 3/4 partes de la que se observó en el año de 1990.

Actualmente el 53.71% de la población guatemalteca vive en estado de pobreza, en el que las mujeres representan aproximadamente el 51% de esa estadística, lo que indica que las mujeres son más pobres que los hombres, sin embargo, se ha observado que en los hogares con jefatura femenina el 30.8% se encontraban en estado de pobreza y el 69.2% restante no, mientras que en los hogares con jefatura masculina el 42.7% se encontraban en estado de pobreza y el 57.3% restante no, de lo cual, se deduce que las mujeres son más eficientes en la jefatura de sus hogares, no obstante de que el trabajo realizado por las mujeres en el ámbito familiar carece de valoración social y de remuneración alguna⁴⁵.

La participación de la mujer en el proceso productivo agrícola tiende a ser invisibilizado, y según el INE durante el año 2010, las mujeres participan en un 19% del empleo agrícola. Asimismo, el acceso a la tierra por parte de las mujeres también es limitado. Esto se refleja en la tenencia de la tierra que históricamente ha estado concentrada en fincas en donde los propietarios son hombres. El 92% de las fincas son de subsistencia y tienen aproximadamente el 20% de la tierra, mientras que las grandes fincas representan el 2% y tienen el 57% de la tierra.

De conformidad con el Decreto 13-2013 del Congreso la República de Guatemala, el cual contiene las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto para la incorporación del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género, en el artículo 17 Quáter, establece el enfoque de género, dando apertura para etiquetar y dar seguimiento al gasto público, enfatizando la planificación, la estructura del presupuesto y la medición del monto de la inversión, con el objeto de cumplir con la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral -Pndpim- y el Plan de Equidad de Oportunidades -PEO- 2008-2023, que busca la promoción de sus derechos fundamentales y eliminar la desigualdad contra las mujeres.

Programas sociales como “mi bono seguro”, responde a una variedad de criterios en cuanto a la entrega de los bonos y además no conlleva para las mujeres un aumento de sus capacidades, oportunidades y autonomía, sino que un aumento en sus responsabilidades que no contribuye a superar las desigualdades entre hombres y mujeres.⁴⁶

Situación actual de los mecanismos para el avance de las mujeres

Uno de los primeros acercamientos que realizaron las organizaciones de mujeres y feministas de Guatemala con el actual gobierno, fue con la firma de la "Agenda Estratégica de las Mujeres Guatemaltecas 2012-2016", elaborada por las integrantes de la Agenda Política Mujeres en la Diversidad (APMD). Esta agenda contiene 18 puntos específicos que proponen garantizar la igualdad, el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas, y no

⁴⁵ Agenda Política Mujeres en la Diversidad, Monitoreo del Gasto Público 2013.

⁴⁶ Idem. página 20.

retroceder a los avances dados en materia de derechos humanos de las mujeres. Dicha agenda fue adquirida como un compromiso de campaña con diversos partidos políticos que se encontraban en la contienda electoral en el año 2011, inclusive fue firmada por el Partido Patriota, comprometiéndose a "dar cumplimiento y respetar el acuerdo político firmado con las organizaciones de mujeres y feministas". Pese a que la Agenda Estratégica 2012-2016 se firmó, éste fue incumplido ya que se empezó a debilitar y a entorpecer los avances en materia de derechos humanos de las mujeres que las organizaciones de mujeres y feministas venían formando.

Retrocesos en materia de igualdad de las mujeres guatemaltecas

A lo largo de la última década, Guatemala ha creado una serie de leyes⁴⁷, políticas, planes nacionales y mecanismos específicos para el desarrollo de la mujer, producto de más de dos décadas de demandas, propuestas y estrategias implementadas por las organizaciones de mujeres y feministas, sin embargo, no existe reciprocidad entre lo que teóricamente establecen al cumplimiento práctico que les está dando.

En este sentido, uno de los principales desafíos que tiene el Estado de Guatemala es "avanzar de forma sustantiva en el proceso de aplicación de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas"⁴⁸, razón por la cual se creó en el año 2000 la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), como asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres y el fomento de la cultura democrática. Desde el momento de la creación de la SEPREM en el marco de la participación democrática de las mujeres guatemaltecas, se tomó en cuenta la participación de las organizaciones de mujeres en el proceso de elección de la Secretaría y Sub-secretaría Presidencial de la Mujer, siendo éste un avance significativo en los procesos de participación de la sociedad civil, así como lo fue en el caso de la elección de la Defensora de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).

En el año 2009 por medio del Acuerdo Gubernativo 302-2009, fue aprobada la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (Pnpdim) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO), los cuales, incluyen doce ejes de trabajo⁴⁹ y 323 indicadores de medición que permitían dar seguimiento y evaluar los avances en la implementación de la política, a nivel de las secretarías y ministerios del Ejecutivo, además dejando funcionando en el 2011 un sistema de monitoreo de la Política, siendo éste un avance para la medición de cumplimiento en los años posteriores.

Con la llegada del Presidente Otto Fernando Pérez Molina, la Pnpdim y el PEO, ya no forman parte de las prioridades gubernamentales, y según información proporcionada por la SEPREM en diversos eventos públicos, todas las acciones que dicha institución realiza se

⁴⁷ Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-99 del Congreso de la República), Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer (Decreto 22-2008 del Congreso de la República).

⁴⁸ Secretaría Presidencial de la Mujer, 2011.

⁴⁹ Eje de Desarrollo Económico y Productivo con Equidad; Recursos Naturales, Tierra y Vivienda; Equidad Educativa con pertinencia cultural; Equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural, Erradicación de la violencia contra las mujeres; Equidad jurídica; Racismo y discriminación contra las mujeres; Equidad e identidad en el desarrollo cultural; Equidad laboral; Mecanismos institucionales; Participación sociopolítica; Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas.

llevan a cabo en el marco de la implementación de los tres pactos de gobierno, siendo estos: Pacto Hambre Cero, Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, y Pacto Fiscal y de Competitividad, los cuales desde su construcción e implementación invisibilizan a las mujeres como sujetas políticas. Tal es el caso del Pacto por la seguridad, la justicia y la paz, en donde se incluye la palabra "mujer" únicamente en tres ocasiones: cuando se hace la definición de la palabra "equidad de género", cuando se enuncia la focalización de la intervención del Pacto, y cuando se indica con quiénes se llevarán a cabo los acuerdos sectoriales. En tal sentido, los avances logrados hasta el año 2011 en materia de política pública y del cumplimiento del mandato de la SEPREM, se han quedado postergados, suspendidos e invisibilizados por las actuales autoridades de gobierno, asimismo se han debilitado y reducido los mecanismos para el avance de las mujeres, se ha desarticulado su estructura, generando un retroceso evidente para el desarrollo.

Es importante destacar que actualmente no existe una plena participación eficaz, activa y democrática de las organizaciones de mujeres, pese a que se estableció en los Acuerdos de creación de la DEMI, SEPREM y la Coordinara Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI); por ejemplo, en febrero del año 2012, se emitió el Acuerdo Gubernativo 34-2012, y en el 2013 el Acuerdo Gubernativo 38-2013, los cuales anularon la posibilidad de la participación de las organizaciones de mujeres en el proceso de elección de las autoridades de la SEPREM y DEMI respectivamente.

El Decreto 22-2008 del Congreso de la República o Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la Mujer, es un avance importante para el desarrollo de las mujeres, en cuanto a la atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, y que a nivel institucional ha dado importantes avances como:

- La creación de 7 juzgados y 7 tribunales con competencia en los delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer ubicados en Guatemala, Quetzaltenango y Chiquimula, Cobán y Huehuetenango, Izabal y Escuintla.
- La creación de fiscalías, agencias de la Mujer y la implementación del Modelo de Atención Integral (MAI) para la atención a mujeres sobrevivientes de violencia, ubicadas en Guatemala, Villa Nueva, Mixco, Chimaltenango, Quetzaltenango, Chiquimula, Huehuetenango, Cobán, Petén. Sin embargo, el alto nivel de violencia y el incremento de las denuncias, han hecho que estos órganos resulten insuficientes para responder de manera oportuna a la problemática de la violencia contra las mujeres, y que aunados con el cambio de las autoridades de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscal General del Ministerio Público, la continuidad de estos avances representa un reto para el Estado, pues es necesario un compromiso traducido con un presupuesto ajustado a la magnitud de la problemática, para que se continúen implementando a nivel nacional, tal y como vienen gestándose a partir del 2010.
- El funcionamiento de 7 Centros de Apoyo Integral para mujeres sobrevivientes de violencia (CAIMUS), que son coordinados e impulsados por las organizaciones de mujeres, ubicados en Guatemala, Escuintla, Suchitepéquez, Quetzaltenango, Rabinal,

Chimaltenango y Petén, ya que son la única respuesta que se tiene para la atención integral para mujeres sobrevivientes de violencia. Pero lejos de que el Estado haya promovido su fortalecimiento y creación de nuevos CAIMUS a nivel nacional, el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina los ha debilitado, acción que ha realizado mediante la no entrega oportuna de los recursos, que desde el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado están asignado para los CAIMUS, además, las organizaciones que los coordinan se han enfrentado a la criminalización, desprestigio y difamación que se ha gestado desde este gobierno. (Este aspecto será abordado con mayor profundidad cuando se aborde la situación de la problemática de la violencia contra las mujeres).

Situación de la Coordinara Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres –CONAPREVI-

La CONAPREVI es el Ente Asesor, Coordinador e impulsor de las políticas públicas relativas a Violencia contra la Mujer y tiene su mandato en la Convención de Belém Do Pará; sin embargo, a partir de junio 2012 a la fecha, está paralizado, reducido a su mínima expresión y debilitada totalmente su institucionalidad, siendo responsabilidad del gobierno este grave retroceso, por lo que es el responsable del incumplimiento de Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer en los artículos 16, 17, 18 y 20 y 21 d) y e); de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (Ley VIF), art. 13; del Reglamento de la Ley VIF, Acuerdo Gubernativo 831-2000; del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres-PLANNOVI (2004-2014) y del Eje de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres de la Pnpdim y PEO, por ser la CONAPREVI el Ente que responsable de coordinar y monitorear su cumplimiento

El Acuerdo Gubernativo 831-2000 indicaba hasta noviembre 2013 que la CONAPREVI está integrada por instituciones del sector público y por el sector privado; “tres representantes de la Red de la No Violencia contra la Mujer”, siendo este un avance en cuanto a la democracia participativa de las organizaciones de mujeres. Ante las violaciones que el actual gobierno emprendió en contra de la institucionalidad de la CONAPREVI, la Red de la No Violencia contra las Mujeres (REDNOVI) se mantuvo vigilante y denunciando las violaciones cometidas. Y como resultado de ello, la representante del Presidente de la República en CONAPREVI, la Secretaria Presidencial de la Mujer, presentó denuncias penales en contra de la Coordinadora Ejecutiva de la REDNOVI, asimismo se ha encargado de criminalizar y difamar la labor de la REDNOVI y de los CAIMUS, realizando acusaciones infundadas que violan los derechos consagrados en el presente Pacto. Prueba de ello son las manifestaciones públicas que la Secretaria Presidencial de la Mujer dio a través de los medios masivos de comunicación social (Televisivos, radiales y escritos), así como una publicación emitida por el gobierno de Guatemala y SEPREM que se denominó: *“Análisis de la Gestión Técnica y Administrativa de la CONAPREVI, período 2008-2011. Para una administración pública más efectiva y transparente al servicio de la ciudadanía”*. Este informe evidencia el ataque directo, escrito y público que el actual gobierno ha emprendido en contra de las organizaciones de mujeres que discrepan frente a las decisiones violatorias a los derechos humanos de las mujeres.

En el 2011, el Gobierno informó que otra acción realizada para lograr la igualdad de las mujeres es la creación de la Comisión Presidencial contra el Femicidio en Guatemala-COPAF, mediante Acuerdo Gubernativo 46-2012; sin embargo, esta comisión lejos de ser un avance se constituyó como un mecanismo que duplica el mandato y funciones conferidas a la CONAPREVI, por lo que su existencia no tiene fundamento y es inaceptable su creación, a la luz de las propias recomendaciones que el Sistema de Naciones Unidas ha emitido respecto a evitar la duplicidad de funciones en los entes públicos. Por lo que se recomienda al Estado, revisar los marcos jurídicos nacionales vigentes y no crear instancias paralelas que dupliquen mandatos y funciones tal y como lo hace la COPAF, en tal sentido es necesario dejar sin efecto el Acuerdo Gubernativo 46-2013, pues lo correcto es que esta comisión no funcione tal y como está sucediendo en estos momentos.

Aunado al debilitamiento que ya se le había dado a la CONAPREVI desde el 2012, en noviembre 2013 mediante Acuerdo Gubernativo 463-2013, el Presidente de la República vulneró aún más la institucionalidad de la CONAPREVI, reformando su integración y estructura de funcionamiento, y que hasta la elaboración del presente informe, la CONAPREVI continúa en suspenso. Y como respuesta a la demanda que la REDNOVI ha promovido a fin de restablecer la institucionalidad de la CONAPREVI; mediante este acuerdo el gobierno de Guatemala saca a la REDNOVI de la integración de la CONAPREVI, medida adoptada como parte de la desinformación, justificación, y judicialización que ha emprendido la SEPREM en contra de la REDNOVI, por lo que al haberla sacado de la integración, es la muestra más concreta de la criminalización, en donde de manera inconsulta, con alevosía, ventaja y extralimitándose el Ejecutivo a los demás integrantes de la CONAPREVI, toma decisiones inconsultas y de manera unilateral.

En noviembre 2013 el Ministerio de Gobernación (que de acuerdo a la reforma, integrará la CONAPREVI con funciones de coordinación), instaló una Mesa de Diálogo con organizaciones de mujeres, habiendo abordado la Reforma 463-2013, hasta la elaboración de este informe no se tenía avance en cuanto a la publicación de una reforma diferente trabajada en la Mesa de Diálogo, que esté más acorde con el cumplimiento del mandato de la CONAPREVI.

Desde el año 2002, a la CONAPREVI le fue asignado su presupuesto dentro de la estructura programática denominada "Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres", siendo la unidad responsable la SEPREM, pero a lo largo de los años así como fue variando el monto asignado (que iba en ascenso) también fue cambiando la denominación con la cual se identificaba. Si bien es cierto, los 5 millones asignados a la CONAPREVI desde el 2009 al 2012 no eran suficientes ni los necesarios para dar cumplimiento a su mandato, este presupuesto era necesario para monitorear y promover el cumplimiento de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar y su reglamento, la Ley contra el femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer y el PLANNOVI, pero en la medida en que ese presupuesto fue eliminado se evidencia la falta de voluntad y cumplimiento que el gobierno de turno le da a las recomendaciones emanadas en el Pacto. Además, es la clara evidencia de los graves retrocesos que se han dado en materia de igualdad.

Se reitera que los mecanismos creados para el avance de las Mujeres, no están cumpliendo con la función para la cual fueron creados, las políticas públicas implementadas en estos momentos no están promoviendo el avance y desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas, porque las acciones institucionales se han enfocado a promover estrategias del gobierno de turno, con lo cual se legitima el patriarcado, y se invisibilizan las causas estructurales de la discriminación, violencia y opresión contra las mujeres. Es importante mencionar que la SEPREM, lejos de ser el mecanismo que promueva la igualdad para las mujeres, ha estado promoviendo y reforzando los roles domésticos históricamente asignados a las mujeres, que lejos promover una igualdad real que tome en cuenta la condición, posición y situación de las mujeres, perpetúa la subordinación, inequidad, discriminación, la opresión y la violencia en contra de las mujeres.

Cabe mencionar que ha sido la SEPREM quien se ha dedicado a promover el retroceso de los avances logrados en materia de igualdad para las mujeres, ha promovido una persecución política a las organizaciones de mujeres y lideresas que disienten de la gestión gubernamental y que denuncia la violación a los derechos individuales y colectivos que se están cometiendo en contra de las mujeres. Prueba de ello fue el papel que jugó la SEPREM como representante del Estado de Guatemala en la Primera Reunión de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de América Latina, realizada en Montevideo en agosto 2013, así como las reservas que presentó al Consenso emitido. Y ante algunas de las violaciones cometidas por la SEPREM, el 10 de diciembre de 2013, la Procuraduría de los Derechos Humanos resolvió: **DECLARAR** la violación a los derechos humanos al orden y la seguridad por abuso de autoridad que fueron víctimas personal de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres CONAPREVI, asimismo la afectación de todos los beneficiarios de las acciones que genera esta entidad por parte de la autoridad máxima de la Secretaría Presidencial de la Mujer.

Aunado a ello; es evidente la contradicción de los discursos presidenciales, quienes por un lado indican estar promoviendo políticas a favor de los derechos de las mujeres y por el otro anulando su promoción, prueba de ello es que en octubre del 2012, por medio del Acuerdo Gubernativo 264-2012, el Presidente de la República crea al Gabinete Específico de la Mujer-GEM, que tiene como finalidad "articular, coordinar e impulsar acciones interinstitucionales para la implementación de planes, políticas públicas, programas y proyectos enfocados al desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas". Posteriormente en junio de 2013 mediante el Acuerdo Gubernativo 259-2013 se modifica el acuerdo 264-2012, mediante la cual se crean los niveles del GEM, se incluye a otros integrantes y se designa a la Vicepresidencia la secretaria ejecutiva.

EL GEM está definido en los siguientes niveles: Político, técnico, regional y de diálogo, en este último espacio, el GEM convocó a algunas organizaciones de mujeres para ser parte de este espacio, participando en algunas reuniones. El GEM definió cinco temas prioritarios de trabajo, siendo estos: 1) niña adolescente 2) empoderamiento económico 3) institucionalidad 4) violencia contra las mujeres 5) nuevas masculinidades, que si bien los primeros 4 tienen alguna relación con la Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el PEO 2008-2023, no necesariamente significa que aportarán al cumplimiento

de los indicadores previstos en esta política. A pesar de que existe formalmente instalado el GEM, a la fecha no se ha dado seguimiento y está paralizado, en el caso del diálogo con las organizaciones de mujeres desde julio 2013, no se ha vuelto a reunir. Y aunque el Gobierno indique que el GEM es un avance en materia de cumplimiento de los derechos de las mujeres, en la práctica no se materializa, y no se observan avances significativos.

Es evidente que los compromisos adquiridos por el Partido Patriota con las mujeres no fueron respetados, ya que fueron las primeras en constatar que el actual gobierno no tomaba en cuenta las demandas de las mujeres y por ende, la implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, el PLANOVI y la Ley contra el femicidio. En este sentido las organizaciones de mujeres y feministas aglutinadas en la Coordinadora 25 de Noviembre 2013, realizaron acciones enfocadas a demandar al Ejecutivo: 1. El restablecimiento de la institucionalidad de la CONAPREVI, 2. Entregar los recursos asignados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos y Egresos del Estado para los CAIMUS que están funcionando. 3. Implementar el PLANOVI. 4. Asignar más presupuesto para la implementación de la Ley contra el femicidio. 5. Actividades públicas en el marco de la Conmemoración del 25 de Noviembre (Festival "Por la Vida de la Mujeres"; Vigilia en conmemoración de las mujeres que han muerto violentamente, y Caravana conmemorativa del 25 de noviembre).

En este marco, a casi dos años de no haber tenido un acercamiento ni apertura al diálogo con el gobierno actual para abordar la situación de la CONAPREVI y los CAIMUS, la Coordinadora logró abrir una posibilidad de apertura al diálogo, promovida también por la Sra. Vicepresidenta de la República, con las organizaciones integrantes de la Coordinadora 25 de Noviembre 2014, organizaciones de mujeres que coordinan CAIMUS, el Viceministro de Prevención de la Violencia del Ministerio de Gobernación, la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas y como observadoras del proceso representantes de ONU MUJERES y UNFPA. En este sentido, fue instalada el 21 de noviembre de 2013 la Mesa Política de Alto Nivel, en el Ministerio de Gobernación.

En esta mesa se definieron puntos específicos a abordar como: La CONAPREVI, los CAIMUS; el PLANOVI. De esa cuenta se llevaron a cabo diversas acciones por ejemplo: se formuló una propuesta de reforma al acuerdo 463-2013, quedando pendiente se revise la última propuesta en la Mesa Política para ser aprobada y luego ser publicada en el diario oficial. Dicha reforma se hace necesaria debido a las dificultades e inclusive inconstitucionalidades que presenta el Acuerdo 463-2013. Asimismo, se hicieron propuestas para resolver la falta de entrega de fondos a los CAIMUS, debido a que a noviembre 2013, el MINGOB tenía pendiente entregar el 50% del presupuesto asignado para ese año, así como para viabilizar la entrega de los recursos para el año 2014. De igual forma, se revisó y brindó aportes al Eje de Prevención de la Violencia contra las Mujeres, de la Política de Prevención de la Violencia y el Delito, que está elaborando el MINGOB. Por último, se brindaron diversos aportes al MINGOB respecto al abordaje de la violencia contra las mujeres dentro de la política de gobierno.

Como ya se mencionó a partir del 21 de noviembre de 2013 se dio inicio a la Mesa de Diálogo de Alto Nivel, y a pesar de los avances logrados, la última reunión de trabajo se

llevó a cabo el 16 de enero, y aunque se indicó que era necesario continuar avanzando para dar seguimiento a los acuerdos, han pasado dos meses sin que se concreten los compromisos asumidos por parte del Gobierno.

Ante los requerimientos y seguimiento que mecanismos nacionales e internacionales han dado al debilitamiento de la institucionalidad de las mujeres, lo que ha hecho el gobierno ha sido justificar las razones del desmantelamiento y de las decisiones tomadas, en este sentido. Las organizaciones de mujeres y feministas han recibido por parte del Gobierno una persecución política, jurídica, una criminalización y deslegitimación de la labor que realizan, quedando plasmada en documentos oficiales que han sido distribuidos en diversos niveles, así como acusaciones a través de los medios masivos de comunicación.

Derechos Humanos de las *Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género* en Guatemala

A pesar de que la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos, solo son declaradas iguales oportunidades y responsabilidades entre “el hombre y la mujer”⁵⁰, dejándose desprotegidas a aquellas personas que, debido a estados intersexuales, no pueden, ni deben ser catalogados como hombres o como mujeres. Tampoco se reconoce la transexualidad, la orientación sexual, la identidad de género ni la identidad sexual.

Sobre el principio de igualdad ante la ley y el principio de la no discriminación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que “...la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio, o que a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos...”⁵¹ y al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aprobado la “protección de las personas contra tratos discriminatorios basados en su orientación sexual e identidad de género”.⁵² No obstante, en Guatemala, las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI) han sido conminadas a la clandestinidad y el ocultamiento, ante el abandono del Estado, cuyo deber constitucional es garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral, de los habitantes⁵³.

La discriminación y la violencia, como efectos de la homofobia⁵⁴, constituyen un desafío urgente en materia de derechos humanos porque están fuertemente arraigadas en la

⁵⁰Artículo 4º. De la Constitución de la República de Guatemala.

⁵¹Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Párrafo 79.

⁵²Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Párrafo 86.

⁵³Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 2º. Deberes del Estado.

⁵⁴Víctimas de la Homofobia: Consecuencias psicológicas. Jorge Osama López, Profesor Asociado Departamento de Psicología Básica, Clínica y Psicología Universitat Jaume I Castello.

sociedad y continúan siendo fomentadas por la debilidad del Estado para cumplir las obligaciones que le impone el PIDESC.

A diario las personas LGBTI ven tergiversados y limitados los derechos y libertades que les son garantizados por la Constitución Política de la República⁵⁵ y son perseguidas y penalizadas de facto⁵⁶, lo cual es evidente por los crímenes de odio⁵⁷ por: a) orientación sexual, b) identidad de género y c) características sexuales.

Los crímenes de odio en Guatemala, es su mayoría, están relacionados a las afirmaciones y declaraciones, religiosas, sobre la homosexualidad que contribuyen a la estigmatización social y la violencia contra personas gays, bisexuales y adolescentes transexuales, y los niños criados por parejas del mismo sexo, como lo ha manifestado (por ejemplo) el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones al Segundo Informe Periódico de la Santa Sede⁵⁸, y menciona que a pesar de que los obispos y los superiores de institutos religiosos no actúan como representantes o delegados del Pontífice Romano, no obstante, los subordinados en las órdenes religiosas católicas están obligados por obediencia al Papa, de acuerdo con los cánones 331 y 590; por lo cual el Comité de Derechos del Niño urge a la Santa Sede condenar todas las formas de acoso, discriminación o violencia contra los niños en función de su orientación sexual o la orientación sexual de sus padres, y apoyar los esfuerzos a nivel internacional para despenalizar la homosexualidad.

Con motivo de la 43 Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Conferencia Episcopal de Guatemala afirmó que “(...) la conducta de las personas homosexuales no es coherente con su propia dignidad personal...”⁵⁹, para exigir al Presidente de la República la no adhesión de Guatemala a la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia⁶⁰ y la Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad y Expresión de Género⁶¹. El requerimiento de la Conferencia Episcopal de Guatemala fue bien acogido por el Presidente Otto Pérez Molina y por el Ministro de relaciones Exteriores, quienes declararon frente a los medios de comunicación que no consideran que “no reconocer legalmente la unión de dos personas del mismo sexo sea un principio discriminatorio”⁶² y no aprobaron ninguno de ambos

⁵⁵ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículos: 4º, 47º y 140º, referentes a la libertad e igualdad de los seres humanos, la igualdad de derechos de los cónyuges y a la organización del Estado para garantizar los derechos y libertades de los habitantes, respectivamente.

⁵⁶ Por ejemplo: Expediente PDH.ORD.GUA.7074-2010/SJS. El director de OASIS, Jorge López Sologaitoa, denunció la violación al derecho humano a la educación cometida por la directora de una escuela pública, quien suspendió a dos menores de edad por considerar que su orientación sexual lésbica constituye un peligro para las estudiantes del plantel educativo. Informe Anual Circunstanciado 2010 del PDH. Página 102. Sexto párrafo.

⁵⁷ Extracto Guatemala el Rostro de la Homofobia. Jorge López Sologaitoa y Luis Zapeta, informe especial de crímenes de odio.

⁵⁸ CRC/c/VAT/CO/2 del 25 de febrero de 2014.

⁵⁹ Comunicado de la Conferencia Episcopal de Guatemala del 5 de junio de 2013, firmado por los obispos Rodolfo Valenzuela y Bernabé Sagastume

⁶⁰ AG/RES2804 (XLIII-O/13) aprobada en la segunda sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, en Antigua Guatemala el 5 de junio de 2013.

⁶¹ AG/RES2807 (XLIII-O/13) aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, en Antigua Guatemala el 6 de junio de 2013.

⁶² Denuncia por violaciones a los derechos humanos interpuesta en la PDH por el Director de OASIS contra el Presidente de la República, la Vicepresidenta de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores. Expediente GUA.ORD.3359-2013.

documentos interamericanos justificando que la sociedad guatemalteca es muy conservadora como para tratar esos temas.

El Estado de Guatemala ha permitido que entidades privadas como la “Casa Hogar León de Judá”⁶³ y la “Asociación Cristiana de Rehabilitación Jeová Jireh”^{64,65,66} realicen terapias de reorientación sexual para niños, adolescentes y adultos homosexuales, contra su voluntad, procedimientos que han sido rechazadas por la Organización Mundial de la Salud por carecer de rigor científico y que también han sido denunciadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.⁶⁷

Prácticamente es imposible cuantificar las cifras reales de los crímenes de odio,^{68,69,70} porque: a) no están previstos como figura delictiva en el Código Penal,⁷¹ b) usualmente son confundidos con otras manifestaciones de violencia^{72,73} y c) porque las víctimas no denuncian⁷⁴ ya sea por temor a exponerse públicamente a ser discriminadas⁷⁵ o por desconfianza en el inoperante sistema de justicia.

Los asesinatos constituyen la mayoría de los crímenes de odio registrados⁷⁶, los cuales generalmente presentan manifestaciones de crueldad extrema. Otros crímenes de odio, más generalizados, captan menor atención por la cotidianidad con la que ocurren en todos los ámbitos de la vida de las personas LGBTI, quienes al ser marginadas y excluidas socialmente ven limitados sus derechos humanos y las libertades fundamentales, en especial los derechos de familia, educación, trabajo, seguridad social y salud. Por ejemplo, la epidemia de VIH continúa afectando particularmente a mujeres trans, a hombres gays y a hombres bisexuales⁷⁷, pero no han sido destinados recursos adecuados para erradicar el

⁶³Billy (menor de edad hoy muerto) fue recluido por orden de su madre y en ese lugar sufrió dos violaciones sexuales y otras agresiones físicas y emocionales. Expediente MP 369/2004 Caso OAV 2445-2004.

⁶⁴Eduardo José Mendoza Tzi (mayor de edad) fue secuestrado y detenido ilegalmente durante treinta y dos días, con el propósito de reorientación sexual. Recurso de Exhibición Personal 01141-2014-00360 interpuesto por el Director de OASIS el 5 de febrero de 2013.

⁶⁵Exhibición Personal Colectiva para rescatar a más de un centenar de personas que se encontraban secuestrados e ilegalmente detenidos. La Asociación Cristiana de Rehabilitación Jeová Jireh tiene múltiples denuncias por ese tipo de actividades ilegales. Expediente ORD.GUA.1020-2014 de fecha 10 de febrero de 2014.

⁶⁶Denuncia por secuestro en el Ministerio Público interpuesta por el director de OASIS. Expediente MP001-2014-14081

⁶⁷Informe sobre “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género” (A/HRC/19/41). Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁶⁸“El procurador Sergio Morales explicó que del 2007 al 2011 hubo 29 agresiones”. Fuente: Prensa Libre. 8 de julio de 2011. Pág. 10. Nacionales. Referencia a las agresiones reportadas por OTRANS.

⁶⁹OASIS reporta 64 crímenes de odio de 1996-2006, ninguno resuelto. Fuente: OASIS.

⁷⁰OTRANS reporta 29 crímenes de odio del 2007 al 2011.

⁷¹Informe Anual Circunstanciado 2010 del PDH. Pág. 100. Quinto párrafo. Apartado de Crímenes de odio.

⁷²Por ejemplo: En enero de 2006, el PDH registra el caso de un hombre de 30 años de edad, colombiano abusado sexualmente por agentes de la PNC. Informe Anual Circunstanciado 2006. Pág. 630. Expediente ORD.GUA.50-2006/DL

⁷³Crímenes de Odio en Guatemala. José Aguilar Martínez. CAS. Pág. 39. Primer párrafo.

⁷⁴Transfobia, Agresiones y Crímenes de Odio 2007-2011. Luis Zapeta Mazariegos. OTRANS 2011. Pág. 35. Segundo párrafo.

⁷⁵Guatemala El Rostro de la Homofobia, Jorge López Sologaistoa y Luis Zapeta. OASIS 2007. Pág. 19. Primer párrafo.

⁷⁶Telenoticiario T13 Noticias. 8 de octubre de 2011. Violencia contra las *Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género*.

⁷⁷Prevalencia de VIH en Hombres que tienen Sexo con Hombres (HSH): 11.5% según Estudio Multicéntrico Centroamericano de Prevalencia de VIH/ITS y Comportamientos. 2003. 18.3% según Estudio de la Iniciativa: Intensificación de las Acciones de Prevención y Atención Integral de VIH-Sida en Grupos Vulnerables y Áreas Prioritarias de Guatemala financiado por el Fondo Mundial. GETSA y OASIS (2006).

estigma y la discriminación que propician la transmisión del VIH y dificultan el acceso al tratamiento integral, en perjuicio no solo de las víctimas de las Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género sino del resto de la población.

Existen registros de que porcentajes significativos de las personas LGBTI son víctimas de explotación sexual⁷⁸ y se sabe que muchas de estas personas se ven forzadas a emigrar a Norteamérica, Suramérica y Europa para tratar de salvar la vida, e incluso hay casos conocidos de suicidio.⁷⁹

El Procurador de Derechos Humanos ha informado al Congreso de la República de Guatemala la situación de los derechos humanos⁸⁰, resaltando los contextos de vulnerabilidad social de las *Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género*,^{81,82} citando la normativa vigente^{83,84} y evidenciando el ambiente proclive a los *crímenes de odio*⁸⁵ que se suman a los altos índices de impunidad vinculados a la debilidad generalizada de las instituciones públicas.^{86,87}

Los informes del PDH hacen referencia a compromisos internacionales que Guatemala no ha cumplido, en materia de diversidad sexual,⁸⁸ y mencionan la preocupación de la Organización de Estados Americanos ante violaciones a los derechos humanos a causa de la orientación sexual y la identidad de género.⁸⁹

La homofobia fue institucionalmente reconocida en Guatemala, por primera vez, en el Informe Anual Circunstanciado 2004 del PDH⁹⁰, cuando fue descrita como un fenómeno social equiparado al racismo, la xenofobia y otras manifestaciones existentes de

⁷⁸26.57% de personas de las Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género recibe dinero u otros bienes a cambio de tener relaciones sexuales. Fuente: Estudio sobre Comportamiento Sexuales. OASIS. 2011.

⁷⁹Telenoticiero Noti7: Joven se suicida en el Puente del Incienso. OASIS paga gastos del sepelio de joven homosexual, quien se suicidó por no tener la protección para su familia conformada con su pareja del mismo sexo.

⁸⁰Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del PDH. Artículo 15. Informes anuales circunstanciados.

⁸¹Informe Anual Circunstanciado 2003 del PDH. Pág. 176. Cuarto párrafo. Refiere que los homosexuales son discriminados y son vistos con repugnancia, desprecio y desconfianza.

⁸²Informe Anual Circunstanciado 2008, 2009, 2010 y 2011 del PDH. Apartados: Derechos Humanos de las Minorías Sexuales / Derechos Humanos de la diversidad sexual.

⁸³Informe Anual Circunstanciado 2008 del PDH. Págs. 151 y 152. Notas 170, 171, 172, 173, 174 y 175, citando: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución Política de la República de Guatemala y la Declaración Americana sobre los Derechos Humanos.

⁸⁴Informe Anual Circunstanciado 2009 del PDH. Pág. 233. Sexto párrafo, citando: Principios de Yogyakarta Sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género.

⁸⁵Informe Anual Circunstanciado 2010 y 2011 del PDH. Apartados de Crímenes de Odio.

⁸⁶Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. A/HRC/19/21/Add.1. Séptimo párrafo. Sobre impunidad.

⁸⁷Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. 2007. Párrafos 32, 33 y 34. Reporta 35 asesinatos que no fueron investigados y anota: "Han gozado de impunidad los asesinatos motivados por el odio hacia las personas que se identifican homosexuales masculinos, lesbianas, transgeneristas y transexuales", "En la mayoría de los casos no existen datos fiables sobre la identidad del asesino".

⁸⁸Informe Anual Circunstanciado 2008 del PDH. Pág. 248. Séptimo párrafo, sobre las recomendaciones para el Estado de Guatemala en relación al EPU.

⁸⁹Informe Anual Circunstanciado 2009 del PDH. Pág. 233. Séptimo párrafo y referencia a Nota 43 sobre: "OEA, Resolución Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género, AG/RES 2504 (XXXIX-0/09)".

⁹⁰Informe Anual Circunstanciado 2004 del PDH. Pág. 23. Segundo párrafo. Apartado sobre Homofobia.

discriminación negativa. Desde aquel histórico momento, el PDH ha ido adoptando, paulatinamente, cierta terminología de diversidad sexual y de género, tal es el caso de la *orientación sexual*⁹¹ y la *identidad de género*⁹² que han sido utilizados, sin un sistema muy claramente definido, para ilustrar características que motivan crímenes de odio para quienes las ostentan y hasta la persecución de defensores y defensoras de los derechos humanos de las *Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género*.^{93,94,95,96}

Aunque el PDH ha demostrado disposición para abordar las violaciones a los derechos humanos de las *Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género*,^{97,98} a la fecha del presente informe, el Estado de Guatemala no ha suscrito los documentos interamericanos que reconocen el respeto a la orientación sexual y la identidad de género (mencionados arriba), ni tampoco ha atendido la implementación de ninguna de las recomendaciones emanadas del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos, en cuanto a diversidad sexual:

- a) *“Adoptar todas las medidas para luchar contra el femicidio y el linchamiento y asesinato de personas a causa de su orientación sexual” (Suiza).*⁹⁹
- b) *“Poner fin a la impunidad de las agresiones denunciadas contra miembros de las comunidades marginadas basadas, entre otras cosas, en la orientación sexual y la identidad de género, y emprender las consiguientes tareas de concienciación, sobre todo de las fuerzas del orden y los jueces” (Eslovenia).*¹⁰⁰
- c) *“Aprobar nuevas medidas para poner fin a la impunidad de las agresiones contra defensores de los derechos humanos y la violencia contra otras personas a causa de su orientación sexual o su identidad de género, mediante programas de educación y concienciación de las fuerzas del orden, y las autoridades judiciales y otras, prestando especial atención, entre otras cosas, a la defensa de los derechos humanos de las minorías definidas por su orientación sexual y su identidad de género” (República Checa).*¹⁰¹ y,

⁹¹Informe Anual Circunstanciado 2004 del PDH. Pág. 16. tercer párrafo. Apartado sobre “Discriminación”.

⁹²Informe Anual Circunstanciado 2009 del PDH. Pág. 233. Primer párrafo.

⁹³Criminalización a defensores. UDEFEGUA. 2011. Págs. 59, 60 y 61. Caso de Jorge López Sologaitoa.

⁹⁴Carta al Fiscal General del Ministerio Público. Preocupación. 22 de enero de 2009. Human Rights First.

⁹⁵Ejecución extrajudicial de la Asistente de Comunicaciones de OASIS, Rashell Paulina Marrot, el 17 de diciembre de 2005. Agresores cuatro agentes de la PNC. El 3 de febrero de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordena a Guatemala brindar medidas cautelares para el personal de OASIS (MC-03-06) y el PDH declara la violación del derecho humano a la vida de Paulina (REF.EXP.ORD.GUA 1128-2005/DI). 8 años después el Ministerio Público mantiene abierto el caso sin realizar acciones para su resolución. Las medidas cautelares de CIDH se encuentran vigentes.

⁹⁶Referencias de la Jurisprudencia y la Doctrina del Sistema Interamericano. 2007. Comisión Internacional de Juristas. Págs. 22 y 49.

⁹⁷Informe Anual Circunstanciado 2008, Pág. 449, primer párrafo. Talleres internos para no discriminar por su orientación sexual, Auxiliatura PDH de San Marcos.

⁹⁸El 28 de mayo de 2011, el PDH públicamente se pronunció “por la tolerancia, la dignidad y el derecho a la diversidad sexual” e incluyó el tema como eje transversal de la Agenda Nacional de Derechos Humanos 2012-2016.

⁹⁹Informe del EPU, 29 de mayo de 2008, A/HRC/8/38, párrafo 89 numeral 16.

¹⁰⁰Informe del EPU, 29 de mayo de 2008, A/HRC/8/38, párrafo 89 numeral 35.

¹⁰¹Informe del EPU, 29 de mayo de 2008, A/HRC/8/38, párrafo 89 numeral 36.

d) *“Considerar la posibilidad de reforzar las medidas necesarias para la protección e integración de las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans”(Argentina).*¹⁰²

Tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial de Guatemala, se han desentendido de su responsabilidad y Los compromisos asumidos no han sido cumplidos.

En Guatemala prevalece la idea de que quienes cometen crímenes de odio son los únicos responsables de sus actos y se hace caso omiso de que: *“El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos”*.¹⁰³

¹⁰²Informe del EPU, 31 de diciembre de 2012, A/HRC/22/8, párrafo 99 numeral 27

¹⁰³Tomado de www.ohchr.org.

Capítulo 5: Derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, libertad sindical y seguridad social (Artículos 6, 7, 8, y 9 del Pidesc)

Contexto laboral en Guatemala

En Guatemala el régimen laboral se establece a partir de la Constitución de la República, del Decreto 330 Código de Trabajo, modificado por el Decreto 1441, y todos los tratados en materia laboral de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que han sido ratificados por Guatemala. El ente rector de la política laboral es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) y debe actuar de manera Tripartita, con representatividad de los sectores organizados de empleadores y trabajadoras/es, en los temas relacionados a salarios y asuntos internacionales de trabajo, que permitan la mejor disposición de la aplicación de las normas. La justicia laboral, se articula por medio de los diferentes juzgados de trabajo del Organismo Judicial.

Existe una relación muy estrecha entre el actual gobierno y el sector empleador, representado por la alta élite empresarial. En este espacio se definen políticas claves como la política del empleo, la política salarial, y las reformas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Bajo el esquema del Pacto por la Competitividad, el actual gobierno ha impulsado una serie de acciones que pueden llegar a mermar aún más los derechos laborales en el país. La ratificación del Convenio 175 de la OIT sobre el trabajo a tiempo parcial, fue acompañado de una iniciativa de ley (4648) denominada “Ley reguladora del trabajo por hora y su inclusión al sistema de seguridad social”, que bajo la figura del trabajo por hora o a tiempo parcial podría pagar un salario menor al mínimo diario establecido por la ley.

Dentro del paquete de leyes de competitividad también se incluyen iniciativas que buscan establecer lo que se denomina “zonas de desarrollo económico”, en las que además de conceder beneficios y extensiones fiscales para fomentar nuevas inversiones en zonas caracterizadas por altos índices de pobreza, se propone una situación de flexibilización de las normas laborales.¹⁰⁴ Este paquete legislativo, vendría a renovar la “La ley de fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila” que establece ya un salario mínimo diferenciado que beneficia a las empresas exportadoras.

El movimiento sindical se ha visto afectado tanto por las tendencias económicas globales, como por estrategias nacionales que buscan debilitar y obstaculizar la organización sindical. Factores tales como la privatización de los servicios públicos, la precarización de las condiciones de trabajo, la tercerización del empleo y el abuso de la figura de los contratos eventuales, han mermado la capacidad de las y los trabajadores de organizarse para defender sus derechos. Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2010 el

¹⁰⁴ Iniciativa de Ley (4644) presentada por el Organismo Ejecutivo: “Ley de Promoción de Inversiones y el Empleo”; Iniciativa de ley (4647) presentada por el Organismo Ejecutivo que dispone aprobar la “Ley Marco del Sistema Nacional para la competitividad y la productividad”.

universo de trabajadores y trabajadoras sindicalizados en Guatemala era de 92,777, lo cual representa tan sólo el 1.6% de la Población Ocupada.

La falta de cumplimiento generalizado de los derechos laborales de las y los trabajadores en Guatemala, ha sido motivo de análisis en diversos organismos internacionales, entre ellos la OIT y en particular el Comité de Libertad Sindical. El Consejo de Administración de la OIT en su asamblea 319, realizada en octubre de 2013, estableció una hoja de ruta que Guatemala debe cumplir para mejorar aspectos tales como: la función de la Inspección General del Trabajo, la libertad sindical y la justicia laboral. En marzo de 2014 este Consejo, analizará si establece una Comisión de Encuesta para Guatemala en caso de considerar que la hoja de ruta no ha sido cumplida.

La estructura laboral en Guatemala

Según la última Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2013) aproximadamente 9.7 millones de personas están en edad de Trabajar (PET)¹⁰⁵, de los cuales 5.9 millones conforman la población económicamente activa (PEA)¹⁰⁶. Existe una importante brecha de género entre la PEA, pues mientras a nivel nacional el 83.9% de los hombres se encuentra económicamente activo, sólo el 40.6% de las mujeres se encuentra en esa situación. Aunque la tasa de ocupación es bastante alta, un 97.6% en hombres y un 97.4 en mujeres¹⁰⁷, las tasas de subempleo y de trabajo informal son sumamente altas.

A nivel nacional la población ocupada en el sector informal llega al 69.2% según las últimas cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE)¹⁰⁸. En el área rural el empleo informal alcanza al 78.9% de la población ocupada. La tasa más alta de empleo informal se da entre la población indígena ocupada, alcanzando al 82.6%, con lo cual sólo el 13.8% de la población indígena ocupada estaría dentro del sector formal. La actividad económica en la que más se da el trabajo informal es la agricultura con el 41% del total, seguido del comercio con el 31% y las industrias manufactureras con el 9.8%.

La tasa de subempleo visible es del 16.9% de la población ocupada, es decir, personas que aunque desean trabajar más horas consiguen trabajar y ser pagadas por jornadas menores a las 40 horas a la semana. Esta situación se incrementa aún más en el caso de la población urbana metropolitana alcanzando el 20.6% de la población ocupada.

¹⁰⁵ El Instituto Nacional de Estadística toma como referente la cantidad de población mayor de 15 años.

¹⁰⁶ El INE define a la PEA como: "Todas las personas de 15 años o más, que en la semana de toma de la muestra realizaron algún tipo de actividad económica, y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. Se incluyen también las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata".

¹⁰⁷ Según la ENEI 2013 la tasa de desempleo abierto a nivel nacional es del 3.2% de la PEA.

¹⁰⁸ El INE adopta los siguientes criterios para definir sector informal: 1. Empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas; 2. Todos los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos; 3. Todos los familiares no remunerados y 4. Ocupados en servicio doméstico.

Salarios e ingresos

Las estadísticas oficiales muestran que en Guatemala la gran mayoría de las y los trabajadores no logran tener ingresos que superen el salario mínimo legal y, mucho menos, la canasta básica alimentaria o la canasta básica vital.

En el 2013 el salario mínimo legal era de Q 2,421.75 para actividades agrícolas y no agrícolas (incluyendo bonificación incentivo). En cambio el promedio mensual de ingreso a nivel nacional era de Q 1,917 (Q 2,016 entre los asalariados y Q 1,724 entre los trabajadores independientes). En el ámbito rural los ingresos son aún más bajos, pues en promedio las y los trabajadores reciben Q 1,499 al mes.

Se han identificado algunos sectores económicos (construcción, comercio, agricultura, manufactura y minería), en donde el salario promedio está por debajo del salario mínimo legalmente establecido. Los ingresos en la agricultura son los más reducidos, siendo el promedio mensual de Q 1,101. Sólo los salarios de los sectores de finanzas, informática y comunicaciones y de la administración pública presentan salarios que superan promedios suficientes para cumplir con el salario mínimo legal.

Además de ello, Guatemala también presente una enorme disparidad en los ingresos. Mientras que el quintil de la población con mayores ingresos llega a los Q 4,742 mensuales en promedio, el quintil de menores ingresos percibe Q 267 al mes. Sólo el 40% de la población ocupada percibe un ingreso superior al salario mínimo.

Los bajos ingresos tienen que relacionarse con los costos de vida y sobre todo los costos de la canasta básica. Los precios exhibieron en el 2013 un leve repunte, lo cual está asociado al auge de la inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas, repercutiendo en alzas significativas a los costos de la canasta básica y vital¹⁰⁹. A finales del 2013, la canasta básica vital registraba un costo de aproximadamente Q 2,897 mensuales, mientras la canasta vital alcanzaba los Q 5,286, ambas por encima del salario mínimo mensual aprobado en 2013 de Q.2,421.75 para actividades agrícolas y no agrícolas (incluyendo bonificación incentivo de Q.250.00).

Tabla No 1: Guatemala: Salario mínimo vigente, 2014

Actividades	Hora ordinaria	Diario	Mensual	Bonificación Incentivo	Total
Agrícola y no agrícola	Q 9.38	Q 74.97	Q 2,280.34	Q 250.0	Q 2,530.34
Exportador y Maquila	Q 8.61	Q 68.91	Q 2,096.01	Q 250.0	Q 2,346.01

Fuente: Icefi, con base en Acuerdo Gubernativo 537-2013, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2014.

¹⁰⁹ **Canasta Básica de Alimentos (CBA):** Es el conjunto de productos alimentarios mínimos que pueden satisfacer las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar. **Canasta Básica Vital (CBV):** Conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas de bienestar de un hogar (alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud y educación, transporte, y bienes y servicios diversos).

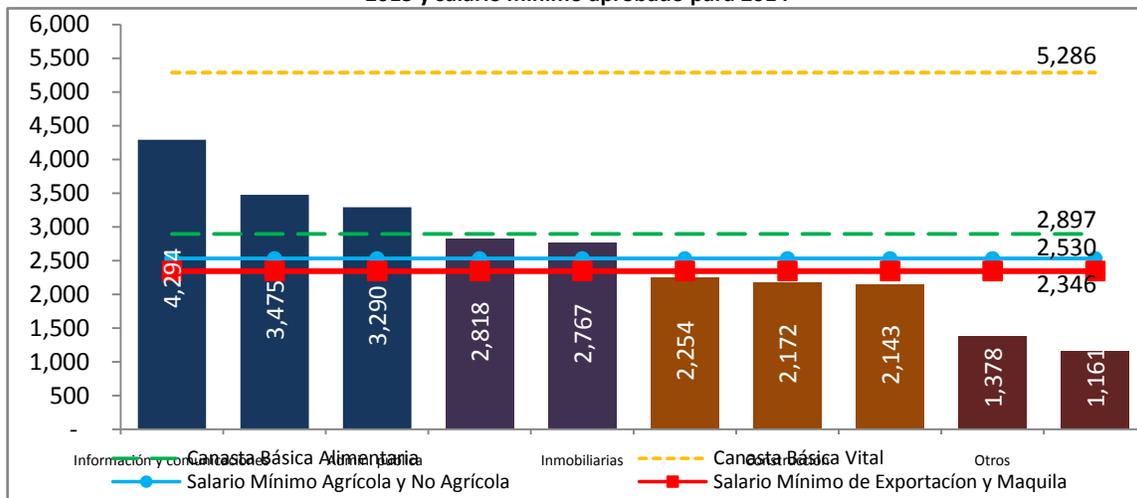
Gráfica No. 4: Guatemala: Inflación interanual general y de alimentos y bebidas no alcohólicas 2008–2014



Fuente: Icefi con datos del Instituto Nacional de Estadística (2014)

El salario mínimo aprobado para 2014 (Acuerdo Gubernativo 537-2013) para los sectores agrícola, no agrícola y maquila continúan encontrándose por debajo, inclusive, del costo de la canasta básica alimentaria, siendo el salario mínimo del sector de maquilas el que menores ingresos presenta. Para 2014 el salario mínimo estipulado será de Q74.97 diarios para actividades agrícolas y no agrícolas y de Q68.91 para actividades exportadoras y de maquila reguladas en el Decreto 29-89 (Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila).

Gráfica No 5: Guatemala: Salarios según actividad económica, canasta básica vital y canasta básica alimentaria en 2013 y salario mínimo aprobado para 2014



Fuente: Icefi/Unicef con datos del Instituto Nacional de Estadística (2013) Nota: los salarios promedios se calcularon del ENEI, 2013. Los salarios mínimos son los presentados por el Ministerio de Trabajo a marzo 2014.

Condiciones de trabajo y derecho a la seguridad social

Los derechos laborales vinculados a las condiciones de trabajo y el acceso a la seguridad social también son violentados de manera generalizada. La ENEI 2013 muestra que de la población ocupada asalariada el 65% no cuenta con contrato de trabajo, el 5.7% tiene un contrato temporal y el 29.3% tiene un contrato por tiempo indefinido. Una vez más, la situación más crítica se encuentra en el área rural, en la que el 73% de la población no cuenta con contrato y el 3.6% tiene un contrato temporal. En cuanto a ciertas prestaciones de ley como el bono 14 o el aguinaldo, las estadísticas a nivel nacional también muestran graves incumplimientos. En promedio el 64 % de la población asalariada a nivel nacional no recibe el bono 14 y/o el aguinaldo, situación que se agrava

en el área rural donde sólo el 24% de las y los asalariados reciben estas prestaciones obligatorias.

Según información del IGSS, en el 2012 el 81.1% de la población guatemalteca no está afiliada, ni recibe ningún tipo de cobertura por parte del IGSS. Ello implica que sólo el 18.9% (2,843,467 personas) están protegidos por la seguridad social y que sólo el 12.22% (1,185,866) de la PEA se encuentra afiliada.¹¹⁰

Capacidad del Estado para hacer cumplir las normas de trabajo

Como puede deducirse fácilmente de las estadísticas generales, entre la realidad laboral del país y el marco normativo vigente existe un gran abismo. El problema no está en el marco normativo, que en su mayoría resulta ser garantista a favor de los derechos de las y los trabajadores, sino en los grandes obstáculos que existen para su debido cumplimiento. El mayor de ellos recae en la poca capacidad del Ministerio del Trabajo y, en particular, de la Inspección General del Trabajo (IGT) para hacer cumplir las normas laborales en el país.

Diversos informes y estudios han mostrado las enormes debilidades de tipo financiero, institucional, políticas y normativas que tiene el Ministerio del Trabajo.¹¹¹ En relación con los aspectos financieros, el primer punto a destacar es que su presupuesto constituyó sólo el .93% del presupuesto general del año 2013. A ello es necesario añadir, que el 79% del presupuesto del Ministerio se destina a cumplir con un programa de Transferencias de Recursos para los adultos mayores y que sólo el 4.54% de su presupuesto se destina para las labores de la IGT.¹¹² La baja disposición de recursos ha implicado que la IGT no tenga capacidad real para poder desarrollar sus obligaciones legales tanto de realizar inspecciones periódicas a los centros laborales, como de procesar las denuncias que se presentan por violaciones a las normas laborales.

En relación con los aspectos institucionales la IGT muestra grandes debilidades a nivel departamental. Gran parte de su estructura está concentrada en la Ciudad de Guatemala, manteniendo delegaciones departamentales con muy poco personal y recursos. En todo el país hay alrededor de 224 inspectores/as de trabajo, tomando en cuenta los nuevos 100 inspectores contratados en 2013. El número de inspectores es claramente insuficiente si se toma en cuenta que para 2011, el INE mantenía un registro de más de 200 mil empresas registradas en el país, de las cuáles, por ejemplo, alrededor de 15 mil están en el sector agrícola. Tan sólo en 2013 la IGT recibió 48,607 denuncias por violaciones a los derechos laborales. El Ministerio de Trabajo reportó que siguiendo un Plan Operativo de inspecciones que se empezó a implementar en 2013, se logró visitar tan sólo 3,748 empresas.

Además de los problemas financieros e institucionales, la debilidad más grave de la IGT es el no ejercer la facultad de imponer multas administrativas una vez que determina la existencia de una violación a las normas laborales. Esta limitación se empezó a aplicar en

¹¹⁰ IGSS. *Informe de Labores 2012*. http://www.igssgt.org/subgerencias/resumen_ial2012.pdf

¹¹¹ OIT. *Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco*. 2011.

¹¹² Ministerio de Trabajo. *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*.

la práctica a partir de una resolución de la Corte de Constitucionalidad dictada en 2004¹¹³ a partir de una acción de inconstitucionalidad presentada por el sector privado en contra de una reforma al Código Laboral de 2001 que habilitaba a la IGT para imponer sanciones administrativas¹¹⁴.

Como consecuencia del no ejercicio del poder coercitivo de la IGT, todas las infracciones laborales tienen que ser remitidas al poder judicial. En la práctica este procedimiento ha mostrado ser sumamente ineficiente para las y los trabajadores debido a una serie de factores, tales como: la tardanza de los procesos judiciales (se estima un promedio de 5 años para concluir un juicio), la falta de asistencia jurídica por parte del Estado a las y los trabajadores, la incapacidad de la IGT para brindar servicios jurídicos y dar seguimiento a los casos en la vía judicial, el abuso de recursos dilatorios por parte de las y los abogados del sector privado y, finalmente, una vez alcanzada una sentencia condenatoria, a las enormes dificultades que existen para hacer cumplir las sentencias judiciales. Todo ello ha generado un clima de enorme impunidad que permite la violación sistemática a los derechos laborales de la mayoría de las y los trabajadores en Guatemala.

Sectores en mayor situación de vulnerabilidad

Trabajadores y trabajadoras agrícolas

Guatemala posee una historia determinante en lo que se refiere a la propiedad de la tierra, la que se encuentra en pocas manos, y lo que hoy vemos reflejado en la expansión de los monocultivos, no solo ha generado y genera latifundismo, las desigualdades socioeconómicas, la inseguridad alimentaria, sino sobre todo produjo y produce la aniquilación existencial de las grandes mayorías que se han quedado y subsisten sin tierras en Guatemala, quienes ya no teniendo donde cultivar sus granos básicos para alimentar a sus familias se ven obligados a mendigar para ser sobreexplotados en las fincas agrícolas.

Las “pujantes” fincas y empresas de monocultivos, no sólo se expanden sobre las tierras indígenas o campesinas, sino que, una vez realizada la compra o alquiler forzado de las tierras individuales o comunales, convierten a los antiguos dueños en jornaleros sobreexplotados, en situación de necesidad.

De acuerdo con la ENEI 2013 la agricultura sigue siendo la actividad económica que absorbe la mayor fuerza de trabajo en Guatemala constituyendo el 30.4% de la Población Ocupada. Tomando en cuenta que la Población Ocupada del país se conforma por 5,721,081 personas, el total de personas cuya principal actividad económica es agricultura sería de **1,968,051**.

La ENEI 2013 especifica que de las personas dedicadas a la agricultura, **726,799** son jornaleros o peones, es decir, personas que se emplean para otras en el trabajo de la

¹¹³ Sentencia de la Corte de Constitucionalidad del tres de agosto de dos mil cuatro, Expedientes acumulados 898-2001 y 1014-2001.

¹¹⁴ Decreto número 18-2001.

agricultura. Este sería el número de población que puede ser considerada estrictamente como trabajador o trabajadora agrícola.

La participación de la mujer como jornalera o peón es significativamente inferior a la de los hombres, constituyendo, según la ENEI 2013 sólo el 8% del total. Esta cifra puede resultar invisibilizadora del trabajo de las mujeres en el campo, debido a que como se verá más adelante en muchas ocasiones el papel que se les asigna es de coadyuvante del marido o pareja sin que reciban un salario directo por su labor.

Según la ENEI 2012 el 50.7% de la Población Ocupada en el ámbito rural es indígena. Ello abarca tanto a trabajadores agrícolas por cuenta propia, como jornaleros o peones que se emplean para otras personas. Aunque no existe información oficial desagregada de la participación étnica en el caso de las y los jornaleros o peones, la dinámica de migración laboral de los departamentos de mayoría indígena como Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz hacia el occidente del país o a la Costa Sur, permitirían sostener que la mayoría de trabajadores agrícolas empleados para levantar la cosecha en las grandes plantaciones son de adscripción indígena.

A pesar de que el trabajo agrícola asalariado garantiza una estabilidad y continuidad de al menos 6 meses, o en algunos casos de todo el año, la regla general en el trabajo agrícola es la contratación temporal por tiempo definido. Una investigación realizada por la organización CODECA basada en encuestas aplicadas a 1,026 trabajadores/as agrícolas en 609 fincas muestra que 96% de los trabajadores/as consultados tenían un trabajo temporal. Únicamente el 4% afirmó tener un trabajo de tipo permanente¹¹⁵.

Otro problema es el alto porcentaje de **trabajadores sin contratos por escrito**. No obstante la legislación nacional no establece la obligación de generar contratos escritos en el caso del trabajo agrícola, si establece la necesidad de que el patrón entregue una tarjeta o constancia (art. 27 Código del trabajo) con la fecha de inicio de la relación de trabajo y el salario estipulado. La ENEI 2013 establece que el 73% de las y los asalariados en el sector rural no cuentan con un contrato por escrito. Esta cifra es superior a la del sector urbano en la que el 50.3% de las y los asalariados sin tienen un contrato por escrito. En el estudio de CODECA se establece que de los trabajadores permanentes encuestados, sólo 24% tenían un contrato por escrito.

Utilización de contratistas

Otro problema identificado en torno a la contratación es la subsistencia de la figura de los contratistas o reclutadores. No obstante, el Código del Trabajo (artículos 140 y 141) y el Convenio 110 sobre Plantaciones de la OIT (artículo 5) establecen diversas provisiones para regular y acotar lo más posible la figura de los reclutadores, tales como la necesidad de contar con una carta poder avalada por la IGT, de publicitar las ofertas laborales o de presentar a las y los trabajadores reclutados ante la IGT o la prohibición de que reciban emolumentos o gratificaciones por trabajador reclutado, en la práctica los contratistas y reclutadores actúan sin ningún tipo de control transportando a cuadrillas de trabajadores

¹¹⁵ CODECA. *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas*. 2013.

de su lugar de origen al lugar de trabajo. Es común que las y los trabajadores sólo lleguen a tener contacto con los reclutadores, siendo éstos los que les pagan su salario y sirviendo de intermediarios entre ellos y el patrono.

Incumplimiento del salario mínimo

La mayoría de trabajadores/as gana muy por debajo del salario mínimo legalmente establecido en el país. Esta situación queda patentizada por las diversas estadísticas sobre ingresos que se generan en el país. La ENEI 2013 establece que la actividad económica con ingresos más bajos es la agricultura, reportando un ingreso promedio mensual de Q 1,101. De manera aún más específica establece que los asalariados en el área rural perciben un ingreso promedio mensual de Q 1,631, por debajo de salario mínimo vigente en 2013 fijado en Q2,421.75

Por su parte, la ENEI 2012, establece que el salario mensual promedio para el sector agrícola es Q. 746, esto es el menor ingreso promedio en el país, en comparación con el sector información y comunicaciones, que asciende a los Q. 4,278.

Estos datos son corroborados con la información que la FAO proporciona a partir de un monitoreo mensual que realiza en varios municipios del país sobre los salarios que se pagan en las zonas rurales. En 2013 la FAO informó que el promedio por jornal diario comunal fue de Q 53, siendo que el salario por día según el Ministerio del Trabajo debería de ser de Q. 71.

Un estudio reciente de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), da cuenta que la amplia mayoría de los trabajadores agrícolas temporales (95%), reciben un ingreso promedio inferior al salario mínimo vital. De este grupo, un 70% recibe un ingreso de menos de Q. 1000 mensuales¹¹⁶. El Estudio también reporta que ninguna de las trabajadoras agrícolas que participaron en la Encuesta recibe un salario mayor a los Q. 1,500.

El Estudio de CODECA coincide con las estadísticas a nivel nacional. De los trabajadores encuestados el 90% ganaba menos del salario mínimo legal, el 66% de trabajadores gana menos de la mitad del salario mínimo legal y el 3% de trabajadores gana menos de la cuarta parte del salario mínimo legal.

Implicaciones del trabajo por productividad o por meta

El trabajo por meta o por productividad se ha extendido en todo el país, abarcando prácticamente la totalidad de los cultivos. Sobre todo es utilizado de manera sistemática en los cultivos de exportación, tales como la caña de azúcar, palma africana, café, banano y hule. El denominado trabajo por tarea o productividad consiste en condicionar el pago del salario de las y los trabajadores a ciertas metas o tareas impuestas por el patrón de manera unilateral. Con ello el salario ya no se paga por el día trabajado, sino por el cumplimiento de metas. Ante este esquema de contratación y remuneración surgen dos

¹¹⁶ASIES. *Estudio de Opinión Pública sobre Trabajo Decente y Economía Informal*, 2012. Guatemala, 2012

grandes problemas interrelacionados. El primero de ellos consiste en que se deja de garantizar el salario mínimo para las y los trabajadores, pues si no logran cumplir durante la jornada con la tarea asignada dejan de percibir el salario mínimo legal. El segundo problema se refiere a la sobreexplotación del trabajador, pues lo que se ha identificado es que en muchas ocasiones las tareas sobrepasan la capacidad de trabajo que razonable y humanamente puede realizar una persona en una jornada.

No pago de horas extras

A través del esquema de pago por productividad o tarea las empresas generalmente tratan de rehuir la obligación de pagar horas extras. Eso es así debido a que ante la necesidad de completar las tareas y poder ganar el salario mínimo las y los trabajadores generalmente superan las 8 horas. El patrono se limita a pagarles en proporción a las tareas realizadas sin tomar en cuenta que para ello tuvieron que trabajar horas extras. De esa manera las horas extras no son debidamente remuneradas.

El Estudio de CODECA refleja que únicamente el 8% de trabajadores/as dice que si le pagan horas extras. Este impago de horas extras tiene como agravante que el 57%¹¹⁷ de trabajadores dice que necesita ayuda para terminar la tarea diaria, eso significa que para terminar la tarea al día tuvo que participar toda la familia y no solo una persona; además de esto el 84% trabajan más de las 8 horas diarias que estipula el código de trabajo¹¹⁸.

No pago de prestaciones (Aguinaldo, Bono 14 y Vacaciones)

También se ha identificado que con este tipo de contrataciones se busca evadir la responsabilidad del pago de prestaciones, como bono 14, aguinaldo o vacaciones.

La ENEI 2013 confirma esta situación al determinar que el 75.2% de trabajadores asalariados en el ámbito rural no reciben el bono 14 y que el 75.7% no reciben aguinaldo. En la investigación de CODECA sólo el 29% de los trabajadores y trabajadoras encuestadas afirmó recibir el aguinaldo.

Al igual que el aguinaldo y el bono 14, la gran mayoría de las y los trabajadores agrícolas no gozan de vacaciones. No obstante, la Constitución política de Guatemala (art. 102, inciso I) dispone la obligatoriedad de las vacaciones anuales de 10 días en el caso de trabajadores agrícolas y los artículos 130 y 131 del Código de Trabajo reiteran y regulan el derecho a las vacaciones, indicando que en el caso de trabajadores temporales, con ciento cincuenta días trabajados en el año, adquieren el derecho a disfrutar de vacaciones, el estudio de CODECA revela que sólo el 3% de las y los trabajadores encuestados pudo disfrutar de vacaciones pagadas.

¹¹⁷ CODECA. *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas*. 2013, Pág. 21

¹¹⁸ CODECA. *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas*. 2013, Pág. 18

Inscripción en el IGSS

Las tasas de inscripción al IGSS más bajas del país se dan en el sector agrícola. Pese a que, según la ENEI 2013, la agricultura sigue siendo la actividad económica que absorbe mayor porcentaje de la población ocupada del país (30.4%), el porcentaje de afiliados al IGSS representó tan sólo un 12% del total de afiliados al IGSS. Además de ello, los empleadores rurales que cotizan en el IGSS tan sólo constituyen el 9.7% del total de empleadores (75,668)¹¹⁹. Por su parte CODECA informó que de los 1,026 trabajadores y trabajadoras encuestadas sólo el 5% afirmó estar afiliados en el IGSS.

Trabajadores migrantes internos

Aunque no se tiene un registro preciso del número de trabajadoras y trabajadores que cada año durante la época de cosecha migran a las grandes plantaciones, es muy posible que constituyan una mayoría muy importante de los **726,799** jornaleros agrícolas identificados por la ENEI 2013. Se conoce también, que entre los meses de octubre a marzo de cada año se produce un gran movimiento de personas de las regiones con mayor presencia de pueblos indígenas, como Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Sololá y Totonicapán hacia las plantaciones de caña de azúcar y banano en la Costa Sur, hacia las fincas de Café en el altiplano y el oriente del país, así como a las grandes plantaciones de palma africana del sur de Petén e Izabal.

El movimiento de personas se realiza a través de una red de reclutadores provenientes de los municipios que concentran mayor población trabajadora migrante. El transporte se hace aún en su gran mayoría, en camiones para el transporte de ganado, aunque paulatinamente se empieza a sustituir por buses o camionetas. En general, las condiciones de transportación son inseguras e inadecuadas para el transporte de personas. En los últimos años se ha registrado un número considerable de accidentes de los camiones transportadores de migrantes debido a diversos factores, tales como la falta de mantenimiento, la sobrecarga en el número de personas transportadas y el exceso de velocidad. Además de las pérdidas fatales provocadas en los accidentes, se ha evidenciado que el transporte se realiza sin ningún seguro contra accidentes o seguro de vida y generalmente las empresas hacia las que se dirigen las y los trabajadores, rehúyen fácilmente, cualquier tipo de responsabilidad, atribuyéndosela a los reclutadores.

Las condiciones laborales antes descritas (ausencia de contratos, no pago de salario mínimo, horas extras, bono 14, aguinaldo, vacaciones y no inscripción en el IGSS) se agravan aún más en el caso de las y los trabajadores migrantes. La temporalidad del trabajo, la falta de información sobre la empresa en la que trabajan, sobre sus derechos laborales, las barreras para su organización y la situación de extrema pobreza provocan que las y los trabajadores migrantes se encuentren en una situación de gran vulnerabilidad ante violaciones sistemáticas a sus derechos humanos. Duermen en galeras comunes, hasta más de 100 personas juntas; no tienen servicios de salud, en algunos casos existen botiquines pero vacíos. Las y los trabajadores aseguran que los alimentos son de muy mala calidad, a veces ya están en descomposición. El empleador les provee las

¹¹⁹IGSS. *Informe Anual de Labores 2012*. http://www.igssgt.org/subgerencias/resumen_ial2012.pdf

herramientas de trabajo (ropa, machetes, galón para agua) a precios muy altos, descontándoles el valor de su salario quincenal.

Mujeres trabajadoras en el campo

El incumplimiento de pagar el salario mínimo a la , afianza la discriminación basada en género en el mercado laboral y perpetúa los ciclos de pobreza que resultan en graves impactos sociales como la desnutrición crónica y la falta de acceso a la educación y a la salud. Según el informe de CODECA, el 97% de las mujeres que trabajan en el sector agrícola no reciben el salario mínimo¹²⁰. Las que logran aparecer en las planillas de salarios, afrontan otros problemas, como el abuso y acoso en el trabajo por parte de los patronos y capataces, los cuales no pueden denunciar por temor a perder su trabajo, por amenazas físicas y psicológicas por parte de los empleadores.

En el caso de las mujeres, el 97% de las trabajadoras encuestadas manifestó ganar menos del salario mínimo legal, el 77% menos de la mitad del salario mínimo legal y 14% de las trabajadoras ganan menos de la cuarta parte del salario mínimo legal. En relación a las mujeres, es importante señalar que estas mujeres, las que logran recibir un salario mínimo son solo una parte de todas las que trabajan en las fincas agrícolas, pues la mayoría (57%) hace un trabajo que se invisibiliza, según lo demuestra la investigación publicada por CODECA en 2013. El 57% de los hombres dice que necesita ayuda para terminar una tarea y para poder cumplir con su tarea diaria lleva a su familia (pareja y niños).¹²¹

Las trabajadoras agrícolas no gozan de los derechos de protección a la maternidad garantizada en el código de trabajo artículos 151 y 152 y el convenio 110 de la OIT. El embarazo no es permitido a las trabajadoras agrícolas. Se debe ocultar que se está embarazada para evitar despidos inmediatos. Cuando los empleadores se dan cuenta del embarazo inmediatamente despiden a las trabajadoras argumentando que necesitan hombres y mujeres “saludables” para hacer todo el trabajo necesario. La investigación realizada por CODECA muestra que el 98% de trabajadores/as dicen que no gozan de los derechos a la maternidad y un 2% de trabajadores/as no saben qué es el derecho a la maternidad.¹²²

Trabajo infantil

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011 en Guatemala laboran aproximadamente 414,250 niños y niñas menores de 14 años¹²³. La ENEI 2013 reporta que el 9.2% son menores de 14 años. El 68.3% del trabajo infantil se desarrolla precisamente en la agricultura.

¹²⁰ CODECA. *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas*. 2013, Pág. 28

¹²¹ Situación Laboral de Trabajadores/as Agrícolas en Guatemala, CODECA, 2013, Pág. 21

¹²² Situación Laboral de Trabajadores/as Agrícolas en Guatemala, CODECA, 2013, Pág. 30

¹²³ United States Department of Labor, 2012. Findings on the Worst Forms of Child Labor, p. 289. Disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/2012TDA.pdf>

CODECA informa que la mayoría del trabajo infantil está invisibilizado. El 25% de jornaleros son mujeres y 11% son niños/as en las fincas agrícolas¹²⁴ que trabajan ayudando a sus padres jornaleros y por esta razón se clasifican como ayudantes sin pago.¹²⁵

CODECA informa que generalmente los niños y niñas van a las fincas desde muy pequeños, desde que tienen 8 años de edad. La mayoría de niños/as trabajadores/as en las fincas agrícolas no recibe salario de manera directa, su trabajo queda invisibilizado porque trabajan como “ayudantes” de sus padres para que el papá o la mamá pueda culminar su tarea diaria. Esta situación, obliga a las y los niños a no ir a la escuela y con ello su futuro se ve limitado por el analfabetismo y la desnutrición. Esta situación perpetúa ciclos de pobreza y falta de empoderamiento.

Libertad sindical de trabajadores agrícolas

Todo intento de sindicalización y defensa de derechos de trabajadores/as agrícolas es sistemáticamente contrarrestado por prácticas antisindicales, no sólo provenientes del sector patronal, sino incluso desde las mismas estructuras gubernamentales. En los últimos meses la criminalización, persecución, encarcelamiento y asesinato selectivo impune de dirigentes sindicales y sociales es una práctica cotidiana en Guatemala. Por otro lado, los/as trabajadores/as de las fincas agrícolas son mayoritariamente jóvenes e indígenas, con un bajo o nulo nivel de escolaridad y desconocimiento de sus derechos laborales tanto del ordenamiento jurídico interno, como de los convenios internacionales. Esto, los coloca en situación de vulnerabilidad y desventaja frente a los intermediarios o empresarios cuando hay un conflicto laboral. Así mismo, la investigación publicada por CODECA constata que el Ministerio de Trabajo no cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a esta situación: además de carecer de la cantidad suficiente de inspectores/as de trabajo, éstos no cuentan en muchos casos con la suficiente formación profesional ni con las herramientas y logística necesarias para abarcar todo el territorio nacional.

Trabajadoras y trabajadores domésticos

El trabajo doméstico en Guatemala como en el mundo sigue siendo una forma de esclavitud y explotación. En nuestro país el trabajo doméstico tiene sus orígenes desde la época de la colonia y ha continuado hasta nuestros días con casos de mujeres que trabajan en hogares de terceros con sus hijas, heredando la labor de generación en generación.

En Guatemala según la ENEI 2013, se estima que existen 198,885 personas que laboran como trabajadoras/as domésticas, constituyendo el 3.5% de la PO. Según las investigaciones de ATRAHDOM, el 92% del total serían mujeres, el 62% mujeres indígenas, el 43% jóvenes entre los 14 y 26 años de edad. La gran mayoría de ellas son, por lo tanto,

¹²⁴Situación Laboral de Trabajadores/as Agrícolas en Guatemala, CODECA, 2013, Pág. 5, 31

¹²⁵Situación Laboral de Trabajadores/as Agrícolas en Guatemala, CODECA, 2013, Pág. 5, 31

mujeres indígenas que migran de los departamentos a los centros urbanos desde edades muy tempranas.

La sustentación legal que actualmente rige al trabajo doméstico en Guatemala se encuentra en el Código de Trabajo, el cual establece de manera discriminatoria un régimen especial para las y los trabajadores domésticos (artículos 161-166). El Código restringe una serie de derechos que el resto de las y los trabajadores gozan por mandato legal, tales como: la integración de la habitación y manutención como parte del salario, la no limitación de la jornada laboral de 8 horas diarias y el no pago de horas extras y demás prestaciones de ley. Una de las causales para justificar el despido es que la o el trabajador presente una enfermedad que lo inhabilite de sus labores por más de una semana.

Según el estudio de ATRAHDOM¹²⁶, más del 70% de las y los trabajadores domésticos no ha logrado terminar los estudios de primaria. Solo el 10% concluyó el nivel Básico. Más del 80% perciben salarios muy por debajo del mínimo legal, que van desde Q.400.00 (\$50.00) hasta Q.1, 200.00 (\$150.00) por mes. Más del 70% trabajan jornadas de 12 hasta 22 horas diarias. El 87% mencionó que no recibe pago de horas extras. Un 37% denunció ser víctima de malos tratos en el hogar, incluyendo: acoso y abusos sexuales y maltratos verbales, físicos y psicológicos. Sólo el 39% mencionaron recibir las prestaciones de aguinaldo y bono 14, sólo el 19% goza de vacaciones pagadas y el 65% afirmó no gozar de días de descanso pagados. Sólo el 2% de las encuestadas afirmó estar inscritas en el IGSS. En la administración pasada, se estableció el Programa de Atención a Empleadas de Casa Particular (PRECAPI) por parte del IGSS con el fin de generar una mayor inscripción a la seguridad social. Aunque fue una iniciativa positiva, el PRECAPI tiene una cobertura restringida pues solo brinda atención médica en caso de accidentes, por maternidad y atención a los hijos e hijas de la trabajadora hasta los 5 años de edad. Debido a la falta de promoción y del programa sus resultados han sido sumamente limitados.

La búsqueda de la Ratificación del Convenio 189 y la Recomendación 201, Trabajo Decente para el Trabajo Doméstico.

Se han realizado diversos esfuerzos para reformar el régimen discriminatorio de las y los trabajadores domésticos. Entre otros documentos que establecen mejorar la legislación a favor de las trabajadoras domésticas están los Acuerdos de Paz y, en particular, el Acuerdo Socio Económico y Situación Agraria.

Diversas organizaciones que defienden los derechos de las trabajadoras/es domésticos desde la firma de los Acuerdos de Paz, han impulsado la aprobación de dos iniciativas de ley para reformar el Código de Trabajo (Iniciativa 2131 de fecha 1 de enero de 1999 y la Iniciativa 3467 del 25 de mayo del 2006). Ambas pasaron primera lectura en el Congreso, y fueron remitidas a las comisiones de Trabajo y de la Mujer, esta última dictaminó a favor de dicha iniciativa, no así la de Trabajo, que no emitió opinión. El 8 de agosto del 2009, se presentó ante el Congreso de la República, la Iniciativa de Ley 4075 sobre reformas al

¹²⁶ Solidarity Center y ATHRADOM. *Condiciones laborales de trabajadoras y trabajadores del Hogar en Costa Rica, El Salvador y Guatemala*. 2011.

Código de Trabajo, ya paso la primera lectura y actualmente se encuentra con dictamen desfavorable.

El 17 de junio del 2011, la OIT aprobó el Convenio 189 y la Recomendación 201, a favor del Trabajo Decente para el Trabajo Doméstico. Organizaciones sociales de trabajadoras domésticas, entre ellas ATRHADOM, han realizado diversos esfuerzos para lograr la ratificación del Convenio 189 por el Estado de Guatemala.

1. Durante el gobierno del Ing. Álvaro Colón, el Ministerio de Relaciones Exteriores, realizó tres consultas nacionales: el Procurador de los Derechos Humanos, la SEPREM y la IGT emitieron una opinión favorable. Sin embargo, el anterior Ministro del Trabajo no llegó a firmar el dictamen, dejándolo a consideración del actual Ministro de Trabajo.
2. La situación del Convenio sufrió un serio estancamiento en el 2012 debido a la falta de interés del actual Ministro del Trabajo en el tema. A pesar de los esfuerzos de sociedad civil, de la Oficina Nacional de la Mujer y de ONU-Mujeres, no se logran avances debido a que el sector empleador decide no participar en las discusiones.
3. El Ministro de Trabajo delegó a la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo emitir opinión con relación a que el Convenio 189, continúe su proceso de Ruta. A pesar del impulso de expertas de la OIT que visitaron Guatemala, el sector empresarial manifiesta su oposición a que continúe el proceso de ratificación.

Situación de las trabajadoras en la Maquila Textil

El sector laboral en la Maquila textil sigue siendo uno de los ámbitos en los que en mayor medida se violentan los derechos laborales y el que más mano de obra femenina contrata. La ENEI 2013 informa que en el sector de “Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales”, laboran 754,927 personas, constituyendo el 13% de la PO. Según el estudio “*Una aproximación al salario de vida en el sector maquila en Centroamérica*”, un poco más de la mitad de los empleos generados por el sector maquilador (55%) está conformado por mujeres, quienes además de ser trabajadoras de tiempo completo, generalmente desempeñan roles de madres y jefas de familia.¹²⁷

Salario diferenciado

El sector maquilador opera bajo el marco legal de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89) y sus reformas (Decreto 38-04 y Acuerdo Gubernativo 625-2007) que además de otorgar exenciones y privilegios fiscales a las empresas maquiladoras, establece un salario diferenciado para las y los trabajadores

¹²⁷ COVERCO, EMIH, PASE, Sergio Chávez y Red de solidaridad de la Maquila. *Una aproximación al salario de vida en el sector maquila en Centroamérica*. Octubre 2013.

de la industria de la maquila de confección y textil. El Gobierno, con el fin de generar condiciones favorables para la inversión extranjera, ha sacrificado los derechos de las y los trabajadores de la maquila, que perciben un salario mínimo diferenciado en comparación con el salario mínimo para las actividades del campo y la ciudad (ver tabla 1).

Tabla No 2: Guatemala: Salarios mínimos y costo de la Canasta Básica Alimentaria (2008-2014)

Año	Actividad						Decreto Gubernativo	Costo CBA
	Agrícola		No agrícola		Exportadora y de maquila			
	día	mes	día	Mes (Q.)	Día	Mes (Q.)		
2008	47.00	1,410.00	48.58	1,457.40	47.75	1,432.50	625-2007	Q.1,859.60
2009	52.00	1,560.00	52.00	1,560.00	47.75	1,432.50	398-2008	Q.1,938.27
2010	56.00	1703.33	56.00	1703.33	51.75	1,574.06	347.2009	Q.1,973.30
2011	63.70	1,937.54	63.70	1,937.54	59.45	1,783.50	388.2010	Q.2,172.60
2012	68.00	2,074.00	68.00	2074.00	62.50	1,906.25	520-2011	Q.2,449.80
2013	71.40	2,171.75	71.40	2,171.75	65.63	1,996.25	359-2012	Q.2,639.40
2014	74.97	2,280.34	74.97	2,280.34	68.91	2,096.01	537-2013	Q.2,922.30

Elaboración: MUVACOFUM con datos del BANGUAT, INE, MINECO y MINTRAB

Las trabajadoras de la maquila de confección y textiles, han reiterado en diferentes oportunidades su desacuerdo con esta diferenciación salarial, manifestando que para ellas el costo de la canasta básica no es diferenciado, sino que deben pagar igual que todas y todos los guatemaltecos.

Esta diferenciación del salario mínimo para las y los trabajadores de la maquila de confección y textil, se ha ensanchando con relación a los salarios mínimos de las otras actividades económicas, situación que pone en desventaja y desigualdad a las y los trabajadores de esta actividad económica, reduciendo más las posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas y la de sus familias, negándoseles de esta manera mejorar su nivel de vida y superar los niveles de pobreza en que se encuentran.

Condiciones de trabajo en las maquilas

A continuación se mencionan algunas de las principales violaciones a los derechos de las trabajadoras del sector maquilador:

Retención de los salarios: Las trabajadoras de maquila, refieren que se les retiene el pago de sus quincenas, aduciendo los empleadores que se debe a que aún no han recibido el pago por los envíos de ropa que han exportado, principalmente al mercado de Estados Unidos.

Despidos injustificados: Otra de las denuncias de las trabajadoras de las maquila, es que actualmente, a pesar de recurrir a la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social cuando son despedidas injustificadamente, esta dependencia del Ejecutivo, ya no tiene la facultad de sancionar a los infractores, en este caso, los empleadores, situación que deja en el desamparo a las trabajadoras. Hay cientos de casos en esta situación, las trabajadoras se quedan sin empleo, sin el pago de prestaciones laborales y sin indemnización.

Trabajo por metas y no cumplimiento de la jornada regular. El trabajo de las maquilas también está organizado a las metas de producción, por lo que el salario de las trabajadoras también depende de que puedan cumplir con las metas fijadas de manera unilateral por la empresa. Para cumplir con esas metas las trabajadoras tienen que laborar más de 8 diarias, sin apenas tener descansos para sus alimentos (de 10 a 15 minutos) o para ir al baño. Las largas horas de trabajo impactan en su salud, en su calidad de vida y sobre todo su vida productiva, situación que afecta su entorno familiar, limitando su bienestar y el de sus hijas e hijos.

No pago de horas extras. Con relación al pago de horas extras, señalan las trabajadoras que los empleadores han cambiado las tácticas para evadir este pago, las obligan a marcar la tarjeta de asistencia a la hora correspondiente a la salida, y las horas que corresponden a tiempo extraordinario laborado, no se las pagan completas, aunque la mayoría refiere que laboran como mínimo 10 horas diarias. El incumplimiento del pago de horas extras es cotidiano y las trabajadoras soportan estas condiciones de trabajo, debido al desempleo existente en el país, que no permite otras formas de trabajo.

Despidos injustificados. Se ha denunciado que muchas trabajadoras son despidas de forma injustificada sin que le sean pagadas sus prestaciones e indemnización. No obstante se acude a la IGT a presentar las denuncias correspondientes, por la incapacidad de sancionar de la IGT y por estar sobresaturada de trabajo es sumamente difícil que las trabajadoras puedan acceder a la justicia.

La seguridad y la higiene en el trabajo. Las trabajadoras de las fábricas en donde funcionan las maquilas de vestuario y textiles, señalan condiciones inadecuadas de trabajo, tales como: hacinamiento, falta de iluminación y ventilación adecuadas, escases de servicios sanitarios y agua purificada, no existencia de un botiquín de primeros auxilios, entre otras. Todo ello contradice lo que establece el Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo de 1957. A pesar de que durante los últimos quince años, algunas organizaciones que apoyan los derechos de las mujeres trabajadoras de maquila han insistido ante el Ministerio del Trabajo para actualizar el reglamento, no existe voluntad política para ello.

Abuso de la figura de contrato por periodo de prueba. La flexibilidad laboral es un mecanismo que se ha implementado en la contratación de las trabajadoras en las fábricas maquiladoras de vestuario y textiles. Las trabajadoras son aceptadas como trabajadoras durante dos meses, al término de los mismos, se le indica que no pasó el período de prueba y que no será contratada. Sin embargo, se le indica, que puede regresar al pasar unos días para someterse nuevamente al proceso. Con estos mecanismos, el empleador obvia el pago de las prestaciones laborales contempladas en el Código de Trabajo bajo la utilización de la figura de periodo de prueba que exime al patrono de pagar las indemnizaciones de ley cuando despide a una persona en los primeros dos meses de contrato.

Discriminación en el acceso al empleo. El estudio *Los Rostros Ocultos en la Maquila* realizado por ATHRADOM en 2012 señala diversas prácticas discriminatorias en el acceso al empleo en las maquilas¹²⁸:

- No se contrata a mujeres mayores de 30 años, debido a que, según los empleadores no podrían llegar a cumplir con las metas de trabajo.
- Se utiliza un servicio denominado InforNet en el que se tiene un banco de datos de personas que de alguna manera han tenido un problema de crédito con un banco, o que han sido despedidas de alguna empresa por demandar sus derechos. Antes de contratar a la persona se hace una búsqueda para ver sus antecedentes. Este banco de información se utiliza como una lista negra.
- También se ha denunciado el uso del polígrafo en los proceso de admisión al empleo.

Talleres clandestinos: Una forma de trabajo precario para las mujeres, lo constituye los talleres “clandestinos” que son subcontratados por los maquileros. La forma de operar es aceptar a las mujeres sin exigirles ningún requisito y pagarles salario diario que oscila entre los Q50.00 a Q75.00, con la advertencia de que no hay prestaciones laborales ni garantías laborales. Sobre estos talleres pequeños, que albergan entre 20 y 70 personas, según lo manifestaron algunas de las trabajadoras, no hay ningún control de parte de las instituciones que deben garantizar su funcionamiento tanto a nivel de inscripción en el Registro Mercantil, como en lo concerniente a la tutela de los derechos laborales de quienes allí trabajan.

Otro aspecto importante de mencionar es la iniciativa de *Ley reguladora del trabajo por hora y su inclusión a la seguridad social*, decreto No. 4648, que está pendiente de conocerse en el Congreso. Esta ley, de ser aprobada tendrá efectos negativos en la vida y condición de las mujeres, ya que si bien sus propulsores señalan que es para que las mujeres puedan atender a sus hijas e hijos (perpetuando la naturalización de las relaciones de reproducción), lo que esconde en el fondo, es vulnerar aún más la precaria economía de las mujeres y mantenerlas en situación de opresión, discriminación, inequidad e injusticia social.

Caso Cambridge

Un caso paradigmático de la situación de los trabajadores de maquilas es el caso Cambridge, que evidencia la falta de correspondencia, responsabilidad, y respeto no solo del Empleador sino del Propio Ministerio de Trabajo, en la búsqueda del cumplimiento a las normas laborales vigentes, en cuanto a la protección de los y las trabajadoras. En el caso se muestran las prácticas anti-sindicales en contra de las trabajadoras organizadas, las dificultades que existen para acceder a la justicia, los enormes obstáculos para el cumplimiento de las sentencias judiciales y la nula capacidad de la IGT para hacer cumplir las normas laborales (Ver anexo 2).

¹²⁸ Los Rostros Ocultos en la Maquila, ATRAHDOM, 2012.



El joven lleva los tallos de frijoles con un mecapal tradicional

Copyright: James Rodriguez / MiMundo.org 1 Sep 2009

Capítulo 6: Derecho a la protección y asistencia a la familia, maternidad y niñez- Violencia contra las mujeres (Artículo 10 del Pidesc)

Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género en Guatemala

El Estado de Guatemala se encuentra organizado para proteger a la persona y a la familia¹²⁹. No obstante, las *Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género* no están debidamente integradas a la sociedad guatemalteca, muestra de ello es que, según establece el Código Civil, solo familias conformadas por “un hombre y una mujer” pueden optar al matrimonio¹³⁰ o a declarar su unión de hecho¹³¹ para tener acceso a la protección económica, jurídica y social de sus familias.

Los artículos citados tergiversan los derechos y libertades garantizados por la Constitución de la República, toda vez que en Guatemala se promueve la organización de la familia “sobre la base legal del matrimonio, la igualdad de derechos de los cónyuges, la paternidad responsable y el derechos de las personas a decidir libremente el número y espaciamiento de sus hijos”.¹³²

Ni en la Constitución de la República, ni en el mismo Código Civil existen requisitos o prohibiciones relacionadas al sexo (o al diferente sexo que se presume que deberían tener) los cónyuges.^{133,134} Tampoco se cuenta con previsiones legales que prohíban, impidan o dificulten el debido registro, en Guatemala, de los matrimonios de parejas guatemaltecas y/o extranjeras celebrados en el extranjero.

La discusión al respecto del matrimonio homosexual, las uniones civiles, uniones de hecho y otras posibilidades de protección, es un tema que socialmente no ha sido posible discutir por las limitaciones derivadas de los discursos religiosos que presumen que “Dios hizo al hombre y a la mujer” complementarios entre sí, como la única unión “aceptable” y “natural” y con fines reproductivos. Los discursos religiosos se encuentran perfectamente afianzados en los partidos políticos que responden a las presiones de las organizaciones religiosas, a tal punto que el 86% de los diputados ha manifestado estar en contra de la aprobación de alguna iniciativa de ley que pretendiera reconocer legalmente las uniones

¹²⁹ Artículo 1º. De la Constitución Política de la República de Guatemala

¹³⁰ Código Civil de Guatemala. Artículo 78. “El Matrimonio es una institución social por la que un hombre y una mujer se unen legalmente, con ánimo de permanencia y con el fin de vivir juntos, procrear, alimentar y educar a sus hijos y auxiliarse entre sí”.

¹³¹ Código Civil de Guatemala. Artículo 173. “La unión de hecho de un hombre y de una mujer con capacidad para contraer matrimonio, puede ser declarada por ellos mismos ante el alcalde de su vecindad o un notario, para que produzca efectos legales, siempre que exista hogar y la vida en común se haya mantenido constantemente por más de tres años ante sus familiares y relaciones sociales, cumpliendo los fines de procreación, alimentación y educación de los hijos y de auxilio recíproco”.

¹³² Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 47.

¹³³ Artículos 81, 82, 83, 94, 97 del Código Civil. Requisitos

¹³⁴ Artículos 88, 89, 90, 190, 193, 195, 197, 227, 230 del Código Civil. Limitaciones/prohibiciones

homosexuales.¹³⁵ Lo anterior deja sin ninguna posibilidad de protección a todos los demás modelos y posibles composiciones familiares de las Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género, las cuales merecen igual protección del Estado a la que brinda al matrimonio heterosexual en temas relacionados a seguridad social, patrimonio familiar, representación conyugal, paternidad/maternidad (convencional o asistida) y adopciones, además del mero reconocimiento social.¹³⁶

Violencia contra las mujeres

Legislación que penaliza actos de violencia en el hogar y la violencia contra las mujeres

La Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer, aprobada en el año 2008 (en adelante Ley contra el Femicidio), es el resultado de la constante demanda de las organizaciones de mujeres y feministas de Guatemala para establecer acciones afirmativas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, que ocurre tanto en el ámbito privado como en el público. Reconoce el delito de violencia física, sexual, económica, psicológica y femicidio, imponiendo penas de 5 a 50 años de privación de libertad. Sin embargo, a casi 6 años de su vigencia, su aplicación puede calificarse aún como incipiente.

Pese a que el contexto de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes en Guatemala es cada vez más adverso, no existe un registro estadístico oficial que dé cuenta fehaciente de la magnitud de la problemática. Aunque la Ley contra el Femicidio mandata la creación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia contra la Mujer (artículo 20), éste aún no se encuentra en funcionamiento. Los datos disponibles, que son de cada institución involucrada en la problemática, rara vez coinciden, se desconoce si son las mismas o diferentes mujeres que acuden a cada lugar, y en su mayoría la información está desactualizada y no disponible para todo el público.

Por ejemplo, en la publicación de su Memoria de Labores del 2012, el Ministerio Público informa que el delito de violencia contra la mujer representa el 14.5% del total de denuncias recibidas ese año, es decir 51,790 denuncias, lo que le convierte en el delito más denunciado durante ese año. Asimismo, informa que en el 2011, la violencia contra la mujer fue el segundo delito más denunciado con 46,020 denuncias, que representan el 13.1% del total. Es decir, que tan sólo en un año, las denuncias por violencia contra la mujer se incrementaron en un 12.5% (5,770), y el delito de violencia pasó a ocupar el primer lugar entre las denuncias presentadas en ese Ministerio.¹³⁷ Ello demanda del ente encargado de realizar la investigación criminal, un alto grado de especialización,

¹³⁵ La Revista ContraPoder realizó un sondeo entre 141 de los 158 diputados, entre quienes el 86% de los entrevistados rechazaron la posibilidad de legislar a favor del matrimonio homosexual. Revista ContraPoder. Número 7, 14 de junio de 2013.

¹³⁶ No obstante, desde 1998, se han celebrado ceremonias espirituales de unión de parejas del mismo sexo y han habido esfuerzos por parte de organizaciones de la sociedad civil para la elaboración y registro de documentos, legales, privados, orientados a brindar alguna protección limitada, a aquellas personas LGBTI que desean compartir sus vidas y asegurar sus bienes.

¹³⁷ Memoria de Labores Ministerio Público. Guatemala 2012. Cuadro “Hechos Delictivos con mayor incidencia”, pág. 58.

sensibilización y conocimiento de la problemática para dar respuestas eficaces y rápidas a las mujeres cuya vida, seguridad e integridad está en riesgo.

Por su parte, el Organismo Judicial reporta que en 2012 se registró a nivel nacional un total de 22,109 denuncias por el delito de violencia contra la mujer¹³⁸. En 2013 el número de denuncias por el mismo delito presentó un aumento de 76% (16,855), con un total de 38,964 registros a nivel nacional. A pesar de esta situación, el Organismo Judicial emitió únicamente 776 sentencias en 2012 (3% en relación a las denuncias recibidas) y 1582 en 2013 (4% en relación a las denuncias recibidas); Aunque no existe certeza de que las sentencias correspondan al mismo año en el que fueron emitidas, pues ese dato no está disponible, éstas reflejan el alto índice de impunidad (entre el 96-97%) en los delitos de violencia contra las mujeres.

Otro dato alarmante es el de las muertes violentas de mujeres (MVM). Según información del Instituto Nacional de Ciencias Forenses-INACIF, en el año 2013 perdieron la vida violentamente 748 mujeres, 77 más que en el 2012, lo cual representa un incremento del 11%. Si bien las autoridades gubernamentales han anunciado un descenso del 6% en las muertes violentas en general (de 5999 en 2012 se redujeron a 5663 en 2013), esta disminución aplica únicamente a las muertes violentas de hombres, **que descendieron en el 2013 en comparación con el año 2012** (de 5 mil 328 a 4 mil 915 en 2013), **pero no fue así para las mujeres.**¹³⁹

Estas cifras dan cuenta de que las autoridades gubernamentales necesitan revisar su política en materia de seguridad, pues la tendencia decreciente de muertes violentas de mujeres a partir del 2009, ha tenido un repunte desde 2012 y se ha pronunciado aún más en 2013. Aún está pendiente la presentación de la Política de Prevención de la Violencia y el Delito, la cual se espera que esté más focalizada a las necesidades, vulnerabilidades y riesgos que corren las mujeres en diferentes espacios de socialización. Si bien se reconoce que ha habido avances en materia de investigación criminal, desarticulando bandas criminales y aprehendiendo a victimarios responsables de múltiples asesinatos y femicidios, principalmente de alto impacto mediático, estos avances no son suficientes para neutralizar la violencia cotidiana que viven las mujeres y para prevenir posibles muertes violentas de mujeres.¹⁴⁰

A continuación se describe el avance de varias disposiciones establecidas en la Ley contra el Femicidio, que en la mayoría de casos, todavía presenta una implementación incipiente:

a) La creación de órganos jurisdiccionales especializados (artículo 15). El Organismo Judicial, en el período 2010-2014, ha creado 7 juzgados y tribunales con competencia en delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer (en adelante juzgados especializados). Su funcionamiento ha tenido un impacto positivo, debido a las sanciones aplicadas a los agresores, la definición de los mecanismos de reparación del daño y las garantías de resarcimiento para las sobrevivientes de violencia. Sin embargo, una de sus

¹³⁸ Información proporcionada por el Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial-CIDEJ. Febrero 2014.

¹³⁹ Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM). Análisis de Muertes Violentas de Mujeres, diciembre 2013.

¹⁴⁰ Análisis de Muertes Violentas de Mujeres (diciembre 2013). Grupo Guatemalteco de Mujeres. GGM.

grandes debilidades es que aún no operan en todo el país, territorialmente son poco accesibles, y solamente dos atienden en el idioma del lugar. La falta de cobertura geográfica¹⁴¹, influye en que la mayoría de casos de violencia contra la mujer, sean diligenciados y conocidos en juzgados ordinarios. Por otro lado, los casos que llegan a los tribunales han debido pasar por el filtro de los receptores¹⁴² de denuncia, que son los encargados de certificar al ramo penal. Sin embargo, los receptores persisten en calificar el delito de violencia contra la mujer como faltas y/o violencia intrafamiliar (es decir, no como delitos), a la vez que recriminan y criminalizan a las mujeres por la violencia ocurrida en su contra. Esto nos lleva a reflexionar sobre la importancia y la necesidad de la capacitación, sensibilización y formación de **todas** las personas, que en un momento dado sirven de enlace entre las mujeres y los órganos jurisdiccionales, para facilitar el acceso a la justicia, y no únicamente en aquellos especializados.

b) La atención integral a mujeres sobrevivientes de violencia (artículo 16).

La Ley contra el Femicidio contempla la creación de los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia (CAIMUS)¹⁴³, estableciendo que es obligación del Estado garantizar los recursos financieros, humanos y materiales para su funcionamiento y responsabilidad de CONAPREVI impulsar su creación, dar acompañamiento, asesoría y monitoreo a las organizaciones de mujeres especializadas que los administran.

En este sentido, varias organizaciones de mujeres han impulsado la creación de siete CAIMUS en el país, que se encuentran funcionando en los departamentos de Guatemala, Escuintla, Suchitepéquez, Quetzaltenango, Baja Verapaz (Rabinal), Petén y Chimaltenango¹⁴⁴ que a raíz de la creciente demanda de parte de las mujeres sobrevivientes de violencia, éstos brindan cobertura a nivel nacional.¹⁴⁵

En cuanto a recursos, a partir del 2008 el Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM) logró el financiamiento público de cinco CAIMUS (8 millones de quetzales, alrededor de un millón de dólares americanos), a través del Ministerio de Gobernación. Sin embargo, a pesar de la obligación del Estado de garantizar estos recursos financieros, los fondos públicos no se han ampliado, ni en el Ministerio de Gobernación, ni en ninguna otra instancia pública, por lo que la instalación de más CAIMUS es una tarea pendiente. Más allá, la entrega tardía de los fondos públicos asignados para su funcionamiento ha sido una problemática constante para su funcionamiento. Por ejemplo, en los años 2011 y 2012 se entregó a GGM solo el 50% de los fondos asignados, mientras en 2013, más de 20,000 mujeres

¹⁴¹ Ubicados en 5 departamentos: Guatemala, Quetzaltenango, Huehuetenango, Alta Verapaz, Chiquimula, Escuintla y Huehuetenango.

¹⁴² Los receptores de denuncia según el art.4 de la Ley VIF son: MP, PGN, PDH, Bufetes Populares, PNC y Juzgados de Paz.

¹⁴³ La atención que brindan los CAIMUS a las mujeres es gratuita. Incluye: asesoría legal, apoyo psicológico, atención médica, apoyo social, atención inicial, grupos de apoyo y autoayuda, albergue temporal y apoyo telefónico de 24 horas al día.

¹⁴⁴ Las organizaciones que los coordinan son: Guatemala, Escuintla, Suchitepéquez y Rabinal: Grupo Guatemalteco de Mujeres. Quetzaltenango: Asociación Nuevos Horizontes. Petén: Asociación Ixqik. Chimaltenango: Asociación GENERANDO.

¹⁴⁵ Otras 14 iniciativas de apertura de CAIMUS se encuentran pendientes de recibir el financiamiento público, habiendo quedado su seguimiento en un impase debido a la paralización de actividades de CONAPREVI, como el ente responsable de promover su creación y monitorear su funcionamiento.

fueron atendidas integralmente en los CAIMUS existentes; Para que los CAIMUS brinden cobertura nacional, se requieren más fuentes de financiamiento público, pero además voluntad política de parte de los funcionarios para la entrega oportuna y completa de los fondos asignados. El PLANOSI establece que para el 2014 deberían de existir 23 CAIMUS, al menos uno en cada departamento del país, pero esta meta aún dista de lograrse.

Por otro lado, los CAIMUS han sufrido descalificaciones constantes por parte de la SEPREM con la intención de deslegitimar su labor. Específicamente la realización del informe de evaluación de los CAIMUS por parte de la SEPREM se valora por parte de las organizaciones de mujeres consultadas como un proceso que excede al mandato de la institución y muestra una serie de datos incorrectos y no apegados al trabajo realizado por los CAIMUS. Este proceso es una muestra de las acciones emprendidas por la SEPREM para desfavorecer las propuestas desarrolladas y avances logrados por las organizaciones de mujeres en materia de violencia en contra de las mujeres en Guatemala. Otra acción importante, descrita en el capítulo 3, ha sido el desmantelamiento de la CONAPREVI, ente asesor y coordinador de políticas públicas relativas a la violencia intrafamiliar y contra las mujeres, quien en la actualidad ha visto paralizadas sus funciones.

Si bien, en noviembre del 2013, luego de un largo silencio por parte de las actuales autoridades de Gobierno, se instaló una Mesa de Diálogo de alto nivel en el Ministerio de Gobernación con participación de las organizaciones responsables para coordinar los CAIMUS, todavía no está claro cuál será el mecanismo para la entrega oportuna de los fondos asignados en el presupuesto público del 2014. Según información del Vice Ministro de Prevención de la Violencia y el Delito, los fondos del Ministerio de Gobernación para los CAIMUS se incrementarán en el 2014 a 20 millones de quetzales anuales (aproximadamente 2.5 millones de dólares americanos), lo que permitiría la apertura de más CAIMUS en el país; sin embargo, como se dijo antes, aún no está claro el mecanismo que utilizará el Ministerio de Gobernación para la entrega oportuna de los fondos, y desde el 17 de enero 2014 la Mesa no se ha reunido, dejando en un impase la sostenibilidad de los CAIMUS.

Dado que el Estado no tiene capacidad para brindar una atención de calidad y con calidez humana a las mujeres sobrevivientes de violencia durante todo el tiempo que dura su proceso legal y de recuperación personal, los CAIMUS son la única respuesta con que cuenta el país para acompañar integralmente a las mujeres¹⁴⁶. Sin embargo, no ha existido voluntad política en las actuales autoridades gubernamentales para dar cumplimiento a lo establecido en el PLANOSI, respecto a la instalación de al menos un CAIMU en cada departamento del país (23 en total), para finales del año 2014, ni para cumplir con el artículo 16 de la Ley contra el Femicidio.

¹⁴⁶ Tal como lo manifestó el Estado de Guatemala en la presentación del Informe Periódico Universal (EPU), en octubre 2012, en Ginebra.

La creación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia en contra de la Mujer (artículo 20)

A pesar de que la falta de un registro estadístico oficial de la violencia contra las mujeres es una grave problemática que limita el diseño de políticas públicas más acordes a la realidad que viven las mujeres y las niñas de Guatemala, la creación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia contra la Mujer-SNIVCM, es una tarea pendiente, que la Ley establece en su artículo 20.

La responsabilidad de hacer funcionar el Sistema es del Instituto Nacional de Estadística-INE en coordinación con la CONAPREVI. Ambas instituciones durante el período 2010-2011 y principios del 2012 avanzaron en su diseño e implementación; sin embargo, esta dinámica se vio interrumpida casi a mitad del 2012, debido a la paralización de las actividades de CONAPREVI promovida por SEPREM, quien representa al Presidente de la República en CONAPREVI; por lo tanto, los resultados esperados siguen sin alcanzarse, como el consenso sobre el conjunto de indicadores propuestos a las diferentes instituciones receptoras de denuncias, los acuerdos sobre los mecanismos de recopilación, procesamiento y traslado de la información, el funcionamiento de una plataforma electrónica para sistematizar la información estadística proveniente de las diferentes fuentes oficiales.

En el 2013, el INE promovió el seguimiento de la instalación del Sistema, pero lamentablemente, obvió los avances previos logrados en coordinación con CONAPREVI, y ante la ausencia del ente especializado en materia de violencia contra las mujeres, desvió su trabajo a una propuesta de registro de violencia intrafamiliar, con lo cual se incumple con lo establecido en el artículo 20 de la Ley contra el femicidio que específicamente se refiere a un Sistema de violencia contra la mujer. Es imperante, por lo tanto, que CONAPREVI retome la articulación con el INE para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley.

d) La obligatoriedad del Estado de asignar los recursos necesarios para implementar la Ley contra el Femicidio y el PLANNOVI (2004-2014)

No existe un presupuesto específico para implementar la ley contra el Femicidio ni el PLANNOVI. El presupuesto para coordinar la implementación del PLANNOVI estaba bajo la responsabilidad de CONAPREVI, pero al haberse anulado este presupuesto en el 2013¹⁴⁷, no se tiene certeza de ningún fondo para esta finalidad. Cada institución involucrada en el cumplimiento del PLANNOVI y la Ley contra el Femicidio, han asignado los fondos que estiman convenientes para cumplir con su mandato. No obstante, éstos no han sido suficientes para impactar en los índices de violencia contra las mujeres, pese a ser éste el delito más denunciado en todo el país.

Por lo tanto, se hace absolutamente necesario etiquetar un presupuesto suficiente para que cada institución involucrada en la aplicación de la Ley contra el Femicidio y el

¹⁴⁷ Como parte de las acciones realizadas por la Secretaria Presidencial de la Mujer, quien participa en CONAPREVI como representante del Presidente de la República.

PLANOVI esté en capacidad de cumplir con su mandato en lo relacionado con la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas, incluyendo el femicidio.

Existencia de un plan de acción nacional para luchar contra la violencia en el hogar y las medidas adoptadas para apoyar y rehabilitar a las víctimas

En las indicaciones del Comité DESC, se pregunta sobre la existencia de un Plan Nacional. Este sí existe es el PLANOVI (2004-2014), el cual fue elaborado por CONAPREVI en el año 2003, contando con amplia participación de sectores públicos y privados. Hasta principios del 2012, CONAPREVI cumplió con su responsabilidad de coordinar su implementación y armonizar su contenido con políticas públicas posteriores¹⁴⁸, aunque para ello contó con recursos insuficientes.

El PLANOVI está institucionalizado en la Ley contra el Femicidio (Artículo 17) por lo que su implementación es de carácter obligatorio. Como se dijo antes, CONAPREVI avanzó en promover y monitorear su implementación, definiendo mecanismos interinstitucionales de coordinación, herramientas e instrumentos de gestión pública para enfrentar la problemática desde el Estado. La propia estructura de funcionamiento de CONAPREVI estaba en función del cumplimiento de los 4 Ejes del PLANOVI, a través de 4 comisiones de trabajo: 1) Investigación análisis y estadística. 2) Prevención. 3) Atención Integral. 4) Fortalecimiento Institucional; y en el 2009 adicionó una 5ta. Comisión, la de Formación y Capacitación para dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 18 de la Ley contra el Femicidio, relativo a capacitar a funcionarios del Estado.

En el Eje de Atención Integral, el PLANOVI contempla la atención especializada a mujeres sobrevivientes de violencia, a través de los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia-CAIMUS¹⁴⁹, que son coordinados por organizaciones de mujeres especializadas, contando con fondos públicos para su funcionamiento, y el monitoreo, acompañamiento y seguimiento de la CONAPREVI. En el literal b) del título anterior, se brinda mayor información respecto a los CAIMUS.

Cabe resaltar que CONAPREVI no tuvo el financiamiento suficiente para promover y coordinar la implementación del PLANOVI, ya que aunque su presupuesto tuvo algunos incrementos (de 1.4 millones de quetzales en 2007 pasó a 5 millones en el período 2009-12, pero en el 2013 su presupuesto fue suprimido por parte de SEPREM¹⁵⁰; además, las instituciones públicas involucradas en su aplicación, no necesariamente vincularon su responsabilidad definida en el PLANOVI, a su planificación operativa anual y a su presupuesto. Aunado a ello, y derivado del debilitamiento de la institucionalidad de la CONAPREVI (señalado en el numeral 3), el PLANOVI también quedó paralizado desde

¹⁴⁸ Los contenidos del PLANOVI están en armonía con la Política de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.

¹⁴⁹ El Modelo de Atención Integral para Mujeres sobrevivientes de Violencia con el que funcionan los CAIMUS, es un aporte de Grupo Guatemalteco de Mujeres, desarrollado a lo largo de sus 23 años de experiencia brindando apoyo, asesoría y acompañamiento a mujeres sobrevivientes de violencia. En el 2002, CONAPREVI encontró esta experiencia como la única sistematizada en Guatemala, por lo que a través del PLANOVI promovió su utilización en los CAIMUS.

¹⁵⁰ Mayor detalle del presupuesto de CONAPREVI se encuentra en el capítulo 3.

principios del 2012, incluyendo el proceso previsto para su evaluación y actualización, que debió realizarse en el 2013.

Cabe preguntarse entonces, por qué siendo el PLANOSI la estrategia nacional definida para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, no ha sido una prioridad en la actual gestión gubernamental? Será que la violencia contra las mujeres y niñas no es una prioridad y por tanto se relega a segundo plano la vida y dignidad de la mitad de la población de este país?

Medidas adoptadas para sensibilizar a la población en general y para capacitar a los funcionarios y funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley y a profesionales interesados en el carácter penal de los actos de violencia doméstica

Hasta 2011, CONAPREVI, en cumplimiento al mandato conferido en la Ley contra el Femicidio (artículo 18), promovió y brindó capacitación a funcionarias y funcionarios públicos involucrados en la aplicación de la Ley, así como a organizaciones de mujeres, de derechos humanos y sociedad civil en general. Mediante la Comisión de Formación y Capacitación CONAPREVI dio seguimiento a los procesos de formación y asesoría de las instituciones involucradas en la aplicación de la Ley contra el femicidio y el PLANOSI, revisó y apoyó la actualización de contenidos de materiales de formación de las unidades y escuelas de formación de instituciones públicas, en el desarrollo de docencia y facilitación de diplomados en instituciones priorizadas y brindó capacitación y sensibilización a instituciones públicas y de sociedad civil. Sin embargo, a partir del 2012 esta acción quedó paralizada debido al debilitamiento de su institucionalidad, según descrito en el numeral 3.

Por su parte el Organismo Judicial ha realizado esfuerzos para capacitar a su personal en materia de violencia contra las mujeres. En el caso de los jueces y juezas de los Juzgados y Tribunales especializados están obligados a recibir capacitaciones, más no así los jueces juezas de órganos jurisdiccionales ordinarios (que son la mayoría que conoce denuncias de violencia contra la mujer), lo que provoca una clara desigualdad de criterios jurídicos.

Representa por lo tanto, un reto, la capacitación y sensibilización a operadores de justicia para que todas las mujeres que están denunciando a nivel nacional, encuentren respuesta a su problemática de violencia y sean evitadas más muertes y agresiones de todo tipo contra las mujeres y las niñas.

Derechos de las niñas, niños y adolescentes

Guatemala se ha inscrito en la doctrina de protección integral de derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) con la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEYPINA) y la aprobación de la Política de Protección Integral de Niñez y Adolescencia. Además, ha aprobado una serie de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales dando así pasos significativos para promover, observar y fomentar sus derechos más esenciales. Aun así, la realidad que afrontan hoy en día las y los NNA son peores que hace diez años.

Guatemala cuenta con 14,770,000 habitantes, de los cuales un 51% (6.5 millones) son niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años de edad¹⁵¹. Las niñas y niños de primera infancia representan el 21% (2.9 millones) del total de la población, las niñas y los niños de 7 a 12 años representan al 16% (2.3 millones) y las y los adolescentes de 13 a 18 años el 14% (1.9 millones).

Inversión en Niñez y Adolescencia

De acuerdo con el ICEFI Guatemala invierte Q1,472.00 (US\$1915) al año por cada niño o niña, siendo el país que menos invierte en su niñez en América Latina. Esta cifra representa (solo) el 3.2% del Producto Nacional Bruto. La escasa inversión social se refleja en los reducidos niveles de calidad y cobertura de la educación – especialmente de la educación preprimaria y primaria – al igual que en las altas tasas de desnutrición y mortalidad prematura, siendo las peores tasas registradas entre las poblaciones indígenas, pobres y rurales.

Las 48 diferentes Políticas Públicas no han podido garantizar mejores condiciones de vida de las y los guatemaltecos principalmente de las y los NNA. Hace falta la conectividad entre las políticas mismas, un ejemplo de ello puede ser la aún ausencia de articulación entre la Política de Protección Integral de Niñez y Adolescencia con la de Primera Infancia y a su vez con la de Juventud. Se debe de transitar de la atención (integral) al desarrollo integral. No se trata únicamente de una sustitución semántica sino de una profunda revisión semiótica.

La violencia que se ejerce contra las y los NNA

De acuerdo con la Comisión Nacional Contra el Maltrato Infantil (CONACMI), se estima que existen un millón de casos de NNA víctimas de abuso y/o maltrato sexual. Así mismo la Comisión determinó que en 1,230 de los casos atendidos en hospitales nacionales se sospechó que éstos fueron relacionados con el abuso sexual, al igual que 7,002 relacionados con agresión física y 3,307 con abandono.

Por otro lado, aunque no existe un claro consenso se estima que 966,361 niñas, niños y adolescentes se dedican a actividades económicas, muchas de las cuales pone en peligro su integridad física, psicológica y emocional, impidiendo su pleno desarrollo integral, violando a la vez la normativa interna y los Convenios de la OIT en materia de Trabajo Infantil.

A pesar que Guatemala cuenta con una Hoja de Ruta para la reducción y erradicación del Trabajo Infantil, este sigue estando presente en el país, ya que constituye una estrategia de sobrevivencia para las familias pobres y extremadamente pobres.

En materia de NNA con discapacidad, se proyecta que el 10% aproximado del total de NNA en Guatemala registran alguna discapacidad en diferentes grados.

¹⁵¹ INE. Caracterización sociodemográfica de Guatemala. Instituto Nacional de Estadística. 2012.

Durante los últimos años las acciones delictivas y del crimen organizado se han enfatizado con las y los NNA, poniéndolos cada vez más en un riesgo mayor, haciéndolos más vulnerables y propensos a los efectos de la violencia.

Uno de los problemas más graves a los que nos estamos enfrentando es la violencia sexual, la explotación ya sea con fines laborales o sexuales y la trata de personas. Lamentablemente no se cuentan con estadísticas tanto actualizadas como datos homogéneos al respecto del total de víctimas con las cuales se haya podido constatar la concreción de estos delitos.

Sin embargo sí se puede evidenciar que existen segmentos poblacionales que son más vulnerables que otros, entre ellos están las Niñas, Niños, Adolescentes y mujeres jóvenes. En un recuento el Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva (OSAR) ha llegado a contabilizar hasta 22,067 casos de embarazos a temprana edad en niñas y adolescentes de 10 hasta 19 años, de los cuales 1,448 casos son en niñas de 10 a 14 años por violencia sexual.

De acuerdo con la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), desde la aprobación de la Ley específica contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (LEYVET), en el año 2009, se ha incrementado el número de denuncias sobre posibles casos de abuso y/o violencia sexual. De igual manera, la Policía Nacional Civil reporta un importante incremento de capturas de sospechosos de cometer estos delitos, sin embargo, de acuerdo con el último informe de la Procuraduría de Derechos Humanos¹⁵², pocos son los casos judicializados y menos las sentencias emitidas a quienes se les encuentran como culpables de estos hechos. El aumento las denuncias es positivo pero no suficiente. Es todavía necesario e imprescindible mejorar la capacidad de respuesta interinstitucional para que el Sistema de Protección funcione a cabalidad.

Por otro lado, según la misma SVET, la Alerta Alba Keneth se activa hasta 20 veces al día, en el momento en que se reportan NNA que desaparecen por cualquier razón. Eso se debe a que ha habido un aumento de la cultura de denuncia. Sin embargo, se han registrado también casos en los que NNA reportados aparecen sanos y salvos tiempo después, pero los familiares olvidan desactivar la alerta y los pocos recursos destinados a la búsqueda se dispersan y se desaprovechan.

¹⁵² Guatemala, febrero de 2014.

Capítulo 7: Derecho a un nivel de vida adecuado (Artículo 11 del PIDESC)

- Vivienda
- Alimentación
- Tierra
- Agua

Breve contexto social de Guatemala

Guatemala continúa siendo uno de los países con mayores desigualdades en la distribución del bienestar. En Centroamérica y Latinoamérica es uno de los países con los coeficientes de desigualdad (coeficiente de Gini)¹⁵³ más altos, estimado en 0.55 (PNUD, 2013) y con las estimaciones de desarrollo humano más bajas con 0.581 en 2012, que sitúan al país en la posición 131 entre 187 naciones evaluadas por el informe de desarrollo humano de 2013. Se estima que el quintil de más altos ingresos de la población concentra el 60.6% de los ingresos per cápita del país.

Tabla No 3: Centroamérica: Indicadores de desarrollo y desigualdad

Países de Centroamérica	IDH	Índice de Expectativa de Vida	Índice de Educación	Índice de Ingreso	Coefficiente de Gini
Costa Rica	0.773	0.862	0.601	0.43	50.7
El Salvador	0.68	0.699	0.429	0.415	48.3
Honduras	0.632	0.694	0.413	0.335	57
Nicaragua	0.599	0.735	0.351	0.317	40.5
Panamá	0.78	0.776	0.609	0.431	51.9
Guatemala	0.581	0.659	0.28	0.318	55.9

Fuente: Icefi/Unicef con datos del Informe de Desarrollo Humano, 2013.

Según las últimas estimaciones del PNUD (2012) el índice de pobreza multidimensional¹⁵⁴ llegaba a alcanzar en su intensidad media al 62% de la población nacional, mientras que aquella de intensidad extrema llegaba a un 30% de esta (PNUD, 2012: 41). En áreas rurales e indígenas la pobreza multidimensional media llegaba hasta un 87% y 83% de la población, respectivamente, mientras la extrema superaba los 49% y 47% de esta.¹⁵⁵

En 2013 las condiciones laborales de la población ocupada sin contrato superaba el 65% de los casos, mientras que del total de los ocupados un 56.3% no tenía alguna vinculación

¹⁵³Índice utilizado para medir la desigualdad en los ingresos en un país. Es un coeficiente de entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a una perfecta igualdad y 1 a la desigualdad total (una persona tiene todos los ingresos).

¹⁵⁴Índice de medición de pobreza que muestra la índole e intensidad de la pobreza en tres aspectos: educación, la salud (sanidad) y el nivel de vida en 10 indicadores, entre estos: años de escolarización, niños y niñas escolarizadas, mortalidad infantil, nutrición, electricidad, saneamiento, agua potable, tipo de suelo en la casa, combustibles usados en las casas y bienes adquiridos.

¹⁵⁵Los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán y Jalapa presentan la incidencia de pobreza multidimensional media con mayor porcentaje de la población afectada (superior al 77% de la población).

al sistema de pensiones y seguro social (IGSS); el 64.1% no recibía además las prestaciones estipuladas por la ley (Enei, 2013). La expectativa de vida se mantenía todavía en 71.4 años de edad, los años promedio de escolaridad en 4.1 y el índice de mortalidad materna en 120 por 100,000 nacidos vivos. Todas estas cifras se fijan en los rangos más bajos de desarrollo a nivel mundial y Latinoamericano.

Política de combate a la pobreza

Creación del Ministerio de Desarrollo Social

Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social en febrero de 2012, parecía que se daba un paso importante en cuanto a crear un marco institucional para la política social en el país. Pese al ataque que hicieron a muchos de los programas de la administración de la UNE, muchos de esos programas fueron trasladados del Consejo de Cohesión Social al MIDES, cambiando únicamente el nombre de los mismos. Tal es el caso de “Mi Familia Progresas” que pasó a denominarse “Mi Bono Seguro”¹⁵⁶

Cabe resaltar que para todo el MIDES, el nuevo gobierno asignó Q1235 millones, que si se compara con el presupuesto únicamente de Mi Familia Progresas en 2011, solo hay una diferencia de Q209 millones, lo cual genera una disminución fuerte de los programas sociales y de las TMC en particular. Con los Q209 millones se pretendían cubrir el resto de programas. En la práctica el Pacto Hambre Cero desplazó al programa de TMC que vio disminuida considerablemente su implementación.

Por otro lado, al compararse lo destinado para el MIDES en relación con el Ministerio de la Defensa y el Ministerio de Gobernación en 2012, se evidencia con claridad como tema prioritario la seguridad (ligada a esquemas de re-militarización de los territorios), muy por encima de la política social destinada a garantizar los derechos humanos de la población guatemalteca.

El MINGOB contaba para 2012 con Q3948 millones, y el MINDEF con Q1664 millones, es decir, ambos superaron al MIDES en Q2713 millones y Q429 millones respectivamente. El MINGOB triplica el presupuesto del MIDES.

Programas de Transferencias condicionadas

Guatemala ha sido uno de los últimos países de América Latina en implementar un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas –PTMC-. Este nace en el año 2008 con el nombre de “Mi Familia Progresas” (CIIDH, 2012). Con el cambio de gobierno cambia de nombre y se le llama “Mi Bono Seguro”. La ejecución de programa de TMC deja de ser el programa estrella y prácticamente se ha ido disminuyendo paulatinamente.

El programa de TMC en Guatemala tuvo un crecimiento sostenido a partir del momento de su implementación en cuanto a cobertura, de igual forma sucedió con el presupuesto con

¹⁵⁶Garoz, Byron y Susana Gauster: El Plan hambre cero y la reactivación de la Economía Campesina en Guatemala, mitos y realidades, Cer Ixim, Guatemala, 2013.

el que contaba el programa, sin embargo dicho crecimiento no fue equiparable con la cantidad de familias beneficiarias, llegando a hacer insostenible el pago de las transferencias a todas las beneficiarias. A partir de la transición política en 2012, el programa cambia su amparo institucional al ser insertado en el Ministerio de Desarrollo, lo cual implicó no solamente el cambio de nombre, sino de la prioridad que se le había dado al programa, el cual es reducido en cobertura, expulsando a miles de mujeres beneficiarias del mismo, y además reduciendo sensiblemente el presupuesto asignado para cubrir sus obligaciones financieras, lo cual profundiza la crisis que ya existía, en especial por la premura de su implementación y las repercusiones de la carrera política de 2011, afectando los objetivos estratégicos del programa.

Elementos de regresividad del PTMC

En 2011 el programa contaba con Q1026 millones, para 2012, al programa le son asignados únicamente Q868 millones. De los cuales Q855 millones se destinan a las TMC, Q51 millones menos que el año anterior, lo cual representa 340,377 bonos de Q150.00 menos que el año pasado.

A partir de la propuesta de regresar a una estrategia de focalización, esto ha implicado una disminución considerable del padrón de beneficiarias, y una disminución de la cobertura geográfica. Según información del MIDES, en 2012 el padrón de beneficiarias se había reducido en más de 200,000 beneficiarias.

Uso clientelar de los programas sociales

La importancia de definir la concepción de la política social, y de cómo los programas sociales se insertan en ésta, es fundamental para establecer el enfoque de derechos humanos. La visión focalizada va más en una lógica de asistencialismo social, incurriendo en el uso clientelar. Una política social sería además de incorporar la visión de los derechos humanos y fomentar la cultura de éstos, en dos vías, tanto en servidores y funcionarios públicos, como en la ciudadanía.

Los mecanismos de formación y capacitación de las y los operadores y cuadros técnicos en materia de derechos humanos siguen siendo débiles, por lo cual se asume un rol paternalista y clientelar, que va condicionando el voto. Este fenómeno se ha ido profundizando en la última década.

Los canales de comunicación no han sido adecuados para la actualización en la información de manera pertinente y oportuna, no se atienden las condiciones idiomáticas de la población, étnico – culturales y de género.

Derecho a la vivienda

El déficit de vivienda en Guatemala supera las 1, 400,000 unidades habitacionales entre lo cuantitativo y lo cualitativo. Este indicador nos muestra la magnitud del problema, pues podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el 50% de la población guatemalteca

carece de una vivienda digna, adecuada y saludable, situación que vulnera un derecho humano vital, según se establece en el convenio sobre los derechos económicos y sociales, ratificado por el gobierno de Guatemala.

Aunque en el mes de febrero del 2012 el Congreso de la república aprobó la nueva ley de vivienda, Decreto 9-2012 y su reglamento, esto supuso un gran avance en el enfoque del problema y en la forma de resolverlo sin embargo las autoridades gubernamentales no han tenido la voluntad para impulsar los cambios estructurales necesarios para operativizarla.

Como un hecho positivo hay que resaltar el compromiso del gobierno para legalizar la totalidad de los terrenos que fueron otorgados a las familias damnificadas por la Tormenta Stan.

Sin embargo, el reglamento del FOPAVI, para otorgar subsidios no sufrió mayores cambios y fue redactado bajo los mismos lineamientos del anterior. Lo que en términos de política pública supone únicamente cambios nominales y no sustanciales.

Hubo una tardanza de 10 meses para elaborar y aprobar el reglamento de la ley por lo que durante el año 2012 no hubo cambio alguno.

Hasta el año 2013 se conformó la nueva Junta Directiva del FOPAVI según mandata la nueva ley de vivienda, un año después de ser promulgada.

Al momento no existe una política pública acorde con la nueva ley de vivienda, ni tampoco se ha impulsado su elaboración y propuesta por medio del CONAVI y Junta directiva de FOPAVI.

Durante el 2013 el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) solo se reunió en dos ocasiones y no para cumplir su mandato de asesor del ente rector, sino solamente para ser informado de las acciones gubernamentales en la reconstrucción y propuestas de la iniciativa privada.

Ante los bajos resultados de la UDEVIPO, institución que debía haber concluido su mandato el 31 de diciembre del 2013 según la nueva ley, el legislativo, a propuesta del Ejecutivo, modificó la ley para seguir con una institución sin mayores resultados.

La institucionalidad es débil e inoperante, pues aunque actualmente el ente rector de Vivienda es el Ministerio de Comunicaciones, la responsabilidad está en el cuarto viceministerio encargado de vivienda. El personal incluye un viceministro, su secretaria y dos asesores, sin la asignación de un presupuesto que le permita impulsar los cambios y acciones que demanda la nueva ley.

El presupuesto aprobado y el ejecutado son insuficientes para hacer frente a la demanda, lo cual incide en que año con año el déficit aumente.

A pesar de que la ley prioriza los enfoques de género y etnia, no se dispone de datos desagregados, sobre todo para el caso del acceso a vivienda por parte de las mujeres, mujeres indígenas responsables de cargar familiares.

La necesidad y demanda de vivienda sigue siendo utilizada por partidos políticos y diputados de una forma paternalista y clientelar.

Por todo esto consideramos que existe ausencia del Estado como el garante del derecho a la vivienda, en tanto el mercado no ofrece alternativas accesibles ni dignas para las familias empobrecidas.

Derecho a la alimentación

Contexto del Derecho a la Alimentación en Guatemala

Los elevados índices de malnutrición que padece Guatemala han sido reconocidos internacionalmente, lo que ha llevado a generar dos misiones específicas por parte de la Oficina del Relator del Derecho a la Alimentación (2005 y 2009). Ya desde la misión de 2005 el relator Jean Ziegler destacaba a Guatemala como el país americano con mayores niveles de desnutrición crónica, incluso el doble de graves que el resto de países americanos y manifestaba su preocupación por la alta posibilidad de incumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 sobre erradicación de la pobreza y reducción a la mitad los niveles de hambre.¹⁵⁷ A pesar de un conjunto de intervenciones y apoyos millonarios, una década después aún se reconoce como el país del continente americano con mayor nivel de desnutrición crónica y el cuarto a nivel mundial, mientras que ya se reconoce como un hecho el incumplimiento del ODM 1.

El estado de la problemática alimentaria en Guatemala está determinado por las condiciones de desigualdad social, que mantiene a la mitad de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad alimentaria. Si bien la mitad de la niñez guatemalteca (49.8%) se encuentra en una situación de Desnutrición Crónica¹⁵⁸, al analizar poblaciones específicas se observa los impactos de la profunda desigualdad social. El 58.6% de la población rural es desnutrida crónica en comparación con el 34.3% de la población urbana; el 65.9% de la población indígena es desnutrida en comparación con el 36.2% de la población no indígena; el quintil económico más bajo alcanza el 70.2% en comparación con el 14.1% del quintil más alto. Mientras que a nivel departamental el 82.2% de la población infantil del departamento de Totonicapán padece desnutrición crónica, (42.8% en desnutrición crónica severa).

En el contexto de los primeros dos años de gobierno del Partido Patriota, la problemática de seguridad alimentaria y nutricional se ha mantenido vigente en la agenda política nacional. Si bien el gobierno planteó un Plan de Hambre Cero que se supone se basaba en la experiencia brasileña, los impactos del mismo son cuestionables al evidenciarse muchos problemas en su ejecución. El debate se ha circunscrito a la ampliación de los casos de

¹⁵⁷ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Informe de la Misión a Guatemala. Documento E/CN.4/2006/44/Add.1.

¹⁵⁸ Desnutrición Crónica se define como la baja talla en relación a la edad.

hambre; retrocesos en el desempeño institucional y baja ejecución presupuestaria; incremento de la vulnerabilidad alimentaria en zonas consideradas prioritarias; denuncias de clientelismo político en el manejo de los programas de asistencia alimentaria; además del debilitamiento de las instancias de información creadas para el monitoreo de casos de desnutrición¹⁵⁹. El socavamiento de la institucionalidad desarrollada desde la apertura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2005 (SINASAN), contrasta con los llamados y alertas de agencias especializadas en emergencias alimentarias, que previenen del incremento de las vulnerabilidades alimentarias para desarrollar planes de emergencia a tiempo¹⁶⁰.

Entre los aspectos positivos se destacan el compromiso gubernamental para la condonación de una parte de la deuda por la compra de 256 fincas a comunidades que fueron beneficiadas con créditos por el Fondo de Tierras en gobiernos anteriores; y el fallo judicial que favoreció a los niños afectados por desnutrición de Camotán, que se constituye en el primer caso reconocido de judicialización del Derecho a la Alimentación en Guatemala¹⁶¹. Sin embargo en términos generales se observan retrocesos que han llevado a una situación más vulnerable a la población nacional.

Encarecimiento de los alimentos. A enero de 2014 el costo de la Canasta Básica Alimentaria se ubica en Q 2,922 para una familia de cinco miembros, incrementándose Q472.50 desde que el Partido Patriota asume la presidencia. La variación interanual del costo de la CBA a enero indica un incremento del 10.72%, cuando el Índice General es de 4.14%.¹⁶² Mientras tanto el Salario Mínimo se mantiene prácticamente estancado y cada año más alejado del costo de la CBA. Para el año 2014 el Gobierno de Guatemala define el Salario Mínimo Agrícola y No Agrícola en Q2,530.34 y el Salario Mínimo para las Actividades de Exportación y de Maquila en Q2,346.01; la diferencia entre esta última y el costo de la CBA es de Q576 en enero.¹⁶³

Incremento de la desnutrición. El Gobierno de Guatemala afirma supuestos avances en materia de superación de la mortalidad por desnutrición, la cual habría disminuido de 22 por cada mil habitantes en 2011 a 7.7 por cada mil en 2013. Sin embargo este dato no coincide con el incremento de las muertes infantiles que se han logrado rastrear en el Centro de Nacional de Epidemiología, que indican que hasta la semana 44 del 2013 ya habían fallecido 194 menores de 5 años por desnutrición (cifras bastante superiores a las 175 muertes del 2012); con lo cual nuevamente se retrocede en la tendencia que se venía generando en los años anteriores: 236 en 2007; 193 en 2008; 160 en 2009; 105 en 2010;

¹⁵⁹El instrumento SIGSA-MSPAS, Sistema de Información Gerencial en Salud, dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fue creado para monitorear la situación de hambre, desnutrición y muerte por hambre. El SIGSA solamente brinda información de años previos al actual gobierno. Mientras que el Centro Nacional de Epidemiología mantiene información pública actualizada hasta el año 2012.

¹⁶⁰Oxfam, Save the Children, PMA, Coopi y Mercy Corps. Crónica de una crisis alimentaria anunciada. Desempleo rural en el sector cafetalero y la pérdida de cultivos básicos en productores de infrasubsistencia en Guatemala. Guatemala, 2014.

¹⁶¹A raíz de la movilización ciudadana Marcha Campesina de 2012 se logró el compromiso político porque la Deuda Agraria de comunidades campesinas fueran condonadas hasta en 75%, aunque aún no se concreta en la mayor parte de las mismas. En el caso del fallo judicial el Gobierno interpone amparo al mismo, bloqueando su cumplimiento.

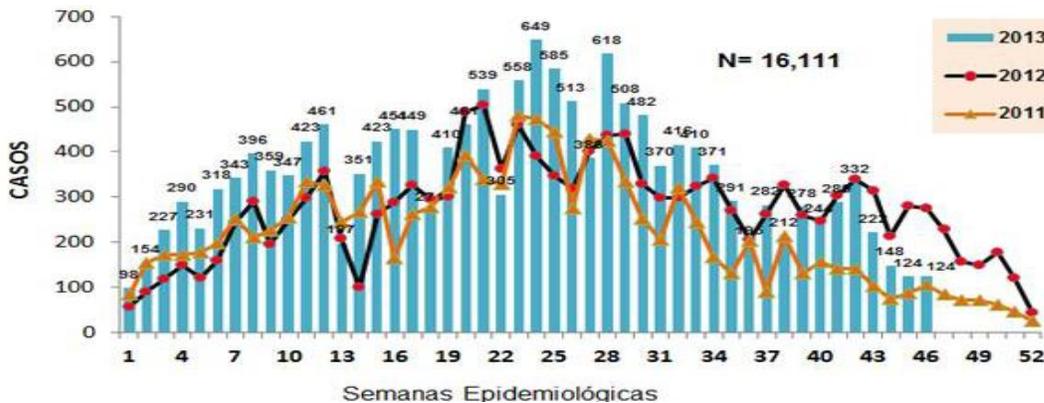
¹⁶² Instituto Nacional de Estadística. Índice de Precios del Consumidor –IPC– y costo de la Canasta Básica Alimentaria y Vital. Enero, 2014. Base Diciembre 2010. Guatemala, 2014.

¹⁶³Salario Mínimo para 2014. Acuerdo Gubernativo No. 537-2013 publicado el 27 de diciembre de 2013.

125 en 2011 (datos oficiales del MSPAS).

Según la información más reciente en la semana 46 de 2013 se registraron 16,111 casos de desnutrición aguda (moderada y aguda). Esto se traduce en un incremento de 2,967 casos más que el año 2012; es decir un incremento del 22% para alcanzar una incidencia de 77.29 por cada 10 mil menores de 5 años.¹⁶⁴

Gráfica No. 6: Pronóstico de Seguridad Alimentaria y Nutricional Casos acumulados por semana epidemiológica de Desnutrición aguda total en menores de 5 años. Guatemala 2011-2013. SESAN. Guatemala, 2013.



Pacto hambre cero

De los tres pactos que conforman el programa de gobierno del Partido Patriota: Fiscal y de Competitividad; Seguridad, Justicia y Paz; y Hambre Cero, este último es el que mayor cobertura mediática ha tenido. A dos años de su lanzamiento hacemos el siguiente balance de su funcionamiento. En el primer informe señalamos que el primer año de gobierno estuvo principalmente orientado a rearmar equipos (contrataciones, capacitaciones) debido al despido de cuadros altos, medios y operativos, un problema general de la política pública en Guatemala que se repitió con este gobierno.

El primer año de aprendizaje y de readecuación institucional no tuvo mayores impactos en el desempeño del 2013, el porcentaje de ejecución presupuestaria de los componentes del PHC descendió al 75.02%, (en comparación al 92% en 2012), es decir, Q 4,575,679,525 de Q 6,099,516,355 (POA SAN / PPHO2013) asignado a 8 ministerios, 6 secretarías y otras instituciones como CONALFA, INFOM, ICTA e INDECA. La ejecución más baja se reporta en el MAGA con el 59.97%, el porcentaje más bajo en los últimos años.¹⁶⁵

La atención a la desnutrición continúa evidenciando deficiencias institucionales, improvisación y baja ejecución presupuestaria. Las intervenciones en el marco de la Ventana de los 1,000 días (Vitamina A, sulfato ferroso, ácido fólico, desparasitantes), disminuyeron de 4,658,365 en 2012 a 3,403,728 en 2013; debe reconocerse como un avance la incorporación de vitaminas y minerales espolvoreados y zinc a las

¹⁶⁴ SESAN. Pronóstico de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Periodo diciembre 2013 – febrero 2014. Guatemala, 2013.
¹⁶⁵ Cer Ixim, El Plan Hambre Cero: El combate al hambre y la reactivación de la economía campesina en Guatemala. A dos años de ejecución, 2014.

intervenciones. En cuanto a los programas de mayor inversión dirigidos al área rural, específicamente nos referimos en este informe a los siguientes:

Mi Bono Seguro y Bono Seguro de Salud. Disminuyeron su cobertura al descender de 776,390 participantes en 2012 a 672,352 en 2013, por revisión de padrones y exclusión de 193,013 familias. Presupuestariamente también hubo una disminución de Q 855,943,432 en 2012, a Q 502,647,068, de los cuales solamente se ejecutó el 50%. Si bien se argumenta que esto se debe a la institucionalización de los programas y montaje del MIDES, repercutió en entregas esporádicas de los bonos y pérdida de efectividad de los mismos. Además, prácticamente se ha dejado de lado el control de la corresponsabilidad en salud y educación, esto debido a la escasa coordinación entre ministerios y al débil rol que asignan y/o reconocen al MIDES.

Programas como la **La Súper tortilla** fueron cancelados ante su ineffectividad para combatir el hambre. El programa **Triángulo de la Dignidad**, planteado como un instrumento para fortalecer las reservas alimentarias del Estado, perdió ese carácter al no concretarse la compra de los alimentos y, por el contrario, vinculó de nuevo a los productores con las grandes empresas alimentarias.

Mi Cosecha Segura (entrega de fertilizantes) Muestra las mismas deficiencias ya observadas en los Programas de Fertilizante anteriores: beneficio a grandes productores, venta de cupones, robos impunes en bodega, trato poco serio a potenciales usuarios, llegada tarde y con fórmulas inadecuadas para los diferentes tipos de suelos. No se han demostrado los impactos positivos de este programa para los usuarios, más bien desde su introducción se han prestado al manejo clientelar y partidario.

El Programa de Agricultura Familiar para el Fomento de la Economía Campesina

(PAFFEC), programa insignia del MAGA, solamente ejecutó el 13.19% de su presupuesto. Se continúa promoviendo el acceso a la tierra a través del arrendamiento; en contraposición FONTIERRAS solamente compró 4 fincas en 2013.

En general el primer año del actual gobierno estuvo principalmente orientado a rearmar equipos (contrataciones, capacitaciones) debido al despido de mandos altos, medios y operativos, un problema general de la política pública que en este Gobierno se ha repetido: se desechan capacidades ya creadas lo que dificulta el arranque y tiene un alto costo para el Estado. Con esa práctica difícilmente pueden alcanzarse resultados satisfactorios. Nuestro interés se centra en que las políticas públicas funcionen y cumplan con sus objetivos, principalmente cuando se refieren al beneficio de la mayoría de la población. Por eso contrastamos el planteamiento teórico y matricial del Plan Hambre Cero con la realidad concreta en su ejecución para señalar aciertos, debilidades, correctivos y reorientaciones que podrían mejorar la direccionalidad de la inversión pública en aspectos sociales.

Un aspecto positivo del PHC es haber colocado con mayor intensidad en la agenda pública y en los medios masivos de comunicación la problemática del hambre y la desnutrición y la

necesidad de abordarla urgentemente. Además, se han retomado planes y estrategias elaboradas anteriormente y se busca fortalecer la institucionalidad existente para este fin. Sin embargo, los aportes novedosos son escasos.

La Ventana de los Mil Días, programa principal del PHC, no ha traído los resultados esperados: La desnutrición ha crecido en este primer año del PHC. Tanto la muerte por hambre como la desnutrición aguda en menores de cinco años (crecimiento de 10,996 casos en 2011 a 13,513 en 2012); subieron significativamente y por primera vez tras años de mostrar una tendencia a la baja. Los programas de fortalecimiento a la agricultura campesina, incluidos en la parte de “viabilidad y sostenibilidad” del PHC, continúan con la lógica anterior. En ninguno de los programas se observa algún cambio que visualice su relación con o su interacción al PHC. Por ejemplo la focalización no responde a los criterios de focalización del PHC (166 municipios más vulnerables a la Inseguridad Alimentaria).

Parece que los programas únicamente cambiaron de nombre, pero no de enfoque, por lo cual su presentación como pilares fundamentales del PHC es ajena a la realidad, pues con o sin PHC estos programas persistirían. El único programa nuevo en el componente de “viabilidad y sostenibilidad” del PHC (y del fortalecimiento de la economía campesina) es el Triángulo de la Dignidad, programa dirigido a potenciar la producción de granos básicos.

La mayoría de los programas (Arrendamiento, Programa de Fertilizantes o “Mi Cosecha Segura” y el Triángulo de la Dignidad como programa nuevo) han aumentado cobertura respecto de años anteriores. Sin embargo, en la mayoría de los programas no hay criterios claros para la selección de las y los usuarios del programa. Eso no solamente afecta el impacto del programa, dado que no se cubre a la población más necesitada, sino genera inconformidad, malos entendidos y conflictos manifiestos y latentes en las comunidades. Aún no hay consciencia sobre los “efectos adversos” que la implementación de un programa pueda traer. La combinación de una selección poco adecuada y los efectos adversos descritos pueden provocar que la población meta (las y los más necesitados) resulten en peores condiciones que sin la ejecución de dichos programas. Se dejó de lado la estrategia de retomar la capacidad del Estado para acopiar alimentos; en lugar de ello el MAGA organiza “mesas de negocios” con las grandes empresas alimentarias transnacionales, lo cual profundiza la estrategia de mercantilización de las reservas alimentarias, y le veda al Estado la posibilidad de actuar en momentos de crisis, lo cual en estos tiempos de inestabilidad de precios es más estratégica que nunca. Siendo que el discurso y los planes de apoyo desde el MAGA a las economías campesinas plantean como columna vertebral de estas economías a la agricultura familiar se hace necesario que el enfoque de intervención aplique conocimientos y prácticas de la agricultura sustentable y la agroecología, como formas de producir social e ambientalmente adecuadas.

Si bien el PHC menciona como uno de sus principios la “participación comunitaria”, que explicita como la *promoción de la participación activa de los diferentes actores sociales en el PHC, desde la planificación hasta la ejecución, monitoreo y evaluación*, en los programas analizados no se ha dado tal participación. Falta información y difusión sobre los programas, los criterios de selección (cuando existen), el cómo acceder a un programa,

montos, periodicidad, responsables operativos, etc.¹⁶⁶ Eso da lugar a la manipulación política y genera rumores y malos entendidos, que igual que la selección inadecuada de usuarios y usuarias puede generar conflictos en las comunidades.

Las mujeres cada vez más van siendo incorporadas como destinatarias de las políticas públicas, dado que se consideran mejores administradoras de los recursos. Sin embargo, debe analizar cuidadosamente el papel que se les asigna. El calificar y considerarlas como “agentes de cambio” no es suficiente para generar relaciones de poder menos desfavorables para las mujeres. De hecho las nuevas responsabilidades no van acompañadas de medidas que alivien el peso de la labor reproductiva, por lo que les puede resultar una carga más, sin generar mayores libertades.

Persiste una alta politización de los programas. El manejo clientelar y partidario ha sido una denuncia constante en los programas analizados, llegando al extremo que sean algunos secretarios generales municipales o departamentales y diputados quienes manejan los programas y listas de usuarios.

El debate de fondo lo constituye la visión del desarrollo impulsada por el gobierno por medio de la estrategia de las dos puertas –apoyo a la economía campesina y promoción de inversiones privadas en territorios rurales, puesto que hasta el momento han mostrado ser contradictorias. Promover la economía campesina en territorios que están siendo afectados en sus formas de vida por inversión privada – nacional y extranjera – que se expresa en megaproyectos, monocultivos, minería contaminante y otros, es complicado, por no decir una tarea imposible.

En ese sentido, no debemos perder de vista, que la inseguridad alimentaria y nutricional no son una enfermedad y que no se puede resolver bajo los mismos parámetros de exclusión, discriminación y acceso desigual a los medios de producción que la han generado. Sin entender su carácter estructural y sin una estrategia coherente y clara, con todos los esfuerzos públicos dirigidos hacia el combate a la desnutrición, no se podrá avanzar. Al tener una estrategia paralela – promoción de la inversión en territorios rurales – que socava los esfuerzos dirigidos al combate de la desnutrición, el Pacto y el Plan Hambre Cero resultarán en actos demagógicos¹⁶⁷.

Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación

En atención a los repuntes frecuentes de desnutrición aguda en Guatemala y los alarmantes niveles de desnutrición crónica en Latinoamérica y a nivel mundial, en el año 2009 varias organizaciones sociales y redes guatemaltecas¹⁶⁸ promovieron la conformación

¹⁶⁷Garoz, Byron y Susana Gauster, *op. cit.* 2013.

¹⁶⁸Comité de Unidad Campesina (CUC), la Coordinadora Nacional Indígena Campesina (CONIC), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC), la Pastoral de la Tierra Interdiocesana, la Plataforma Agraria, el Centro Internacional de Investigaciones de Derechos Humanos (CIIDH), la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), la Red de Soberanía Alimentaria (REDSAG), la Campaña “Guatemala sin Hambre”, ActionAid Guatemala, la Mesa Nacional Alimentaria, la Fundación Guillermo Toriello, el Centro de Acción Legal y Derechos Humanos (CALDH), el Comité de Derechos Humanos de Guatemala y la Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEGUA).

de una Misión Internacional que, desde una perspectiva externa, pudiera realizar una verificación de posibles casos de violaciones del derecho a la alimentación en el país.

Es así que se inicia el acompañamiento familias de las comunidades del municipio de Camotán en el Departamento de Chiquimula, en el marco de la Campaña Guatemala Sin Hambre (CGSH) que identificó los casos de tres niñas y dos niños en situación de extrema pobreza y hambre con los que se realizaron estudios médicos, psicológicos, nutricionales, socioeconómicos y antropológicos para conocer la situación particular, entorno y necesidades específicas e individuales de los casos. A partir de ello se comprobaron los problemas de desnutrición crónica de las y los niños, carencia de alimentos, falta de trabajo, falta de acceso a la tierra, falta de servicios básicos (agua, vivienda, letrinas).

Al conocer los resultados de este seguimiento a las familias, es como - por primera vez en Guatemala - se presenta el 17 de noviembre del año 2011 cinco demandas contra el Estado de Guatemala ante el Juzgado de Niñez y Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal del Departamento de Zacapa (por ser el competente territorialmente, para conocerlos) por la violación del Derecho Humano a la alimentación.

En el municipio de Camotán del departamento de Chiquimula existe un 59% de personas pobres y 27.7% es extremadamente pobre, con una tasa de desnutrición infantil de 55.7% en menores de 5 años.¹⁶⁹ En esta área geográfica se encuentra ubicado la región donde se asienta la etnia Ch`orti`, la cual desde hace varias décadas ha experimentado una serie de cambios en el ambiente generados por la destrucción de los recursos naturales, en especial la pérdida de la cobertura forestal (únicamente un 25% de territorio actualmente tiene bosque), la degradación del recurso suelo por la erosión y la escasez del agua por el desfase del ciclo hidrológico, lo que ha provocado un colapso en la producción agrícola, generando una insuficiente producción alimentaria del lugar. Colateralmente, la población ha sufrido una escasa cobertura de los servicios básicos como: agua sanitariamente segura, saneamiento básico, atención en el área de salud, educación, infraestructura que permita su desarrollo, todo lo cual, ha generado en la población una alta vulnerabilidad en todos los aspectos, especialmente alimentaria.

En este municipio se ubican las comunidades “Lela Chancó” y “Cañón Tisipe”, lugar de procedencia de los casos de Justiciabilidad por el Derecho a una Alimentación Adecuada acompañados por la Campaña Guatemala Sin Hambre (CGSH) cuyo litigio estratégico para exigir el cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Guatemala.

Las demandas fueron presentadas por omisión del Estado de Guatemala en el marco de procesos de protección, en virtud de que no adoptó las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación de las niñas y niños, por la situación de desnutrición y carencia en que se encontraban al momento del conocimiento de los casos.

En los meses de abril y mayo del año 2013¹⁷⁰ se decretan audiencias definitivas los fallos

¹⁶⁹Diario Prensa Libre 26 de septiembre 2012.

¹⁷⁰Fechas exactas de las sentencias: 3 y 12 de abril y 10 y 31 de mayo del año 2013

generando **jurisprudencia**¹⁷¹ en materia de DESC al declarar al estado de Guatemala ***“responsable por omisión por la violación del derecho humano a la alimentación, a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo”***.

En ellas se declara la responsabilidad del Estado al no contemplar programas, políticas, acciones y medidas eficaces que evitaran problemas de salud por la desnutrición crónica y aguda sufrida por falta de una alimentación adecuada, y en consecuencia y velando por el interés superior del niño y niñas se estima que los derechos humanos vulnerados deben de ser restituidos.

Indica que se certifique lo conducente al Ministerio Público (MP) para que proceda con la acción penal correspondiente, en contra de los funcionarios públicos que correspondan, en el caso de que se incumplan las medidas dictadas, por los delitos que pudiesen cometerse por no cumplir lo ordenado por el Juzgado de Niñez y la Adolescencia en Conflicto con la Ley Penal, así también por no cumplir con lo que la ley ordena en su calidad de funcionarios públicos.

Durante un monitoreo al cumplimiento realizado en diciembre del 2013 se tuvo oportunidad de entrevistarse con las familias y con autoridades locales, departamentales y nacionales involucradas en el caso en donde se pudo constatar que las condiciones de vida de las familias no han mejorado de manera substancial. Eso se debe a severos retrasos y limitaciones en el cumplimiento de las medidas dictadas en las sentencias. Los principales problemas encontrados fueron que el tamaño y frecuencia de la alimentación entregada a las familias es insuficiente para poder garantizar el derecho a una alimentación adecuada; no hay acceso seguro al agua potable, tampoco se puede observar un avance en el cumplimiento a las sentencias para acceder a una vivienda digna; en relación a la dimensión de ingreso por medio de trabajo, tierra, semillas, huertos y bono seguro, existen severas limitaciones en la implementación de cada una de las medidas dictadas. En tales circunstancias, no es sorprendente que la situación de salud en las familias siga siendo crítica y requiere de acciones de emergencia tal como las adoptadas en el transcurso de la visita.

Hasta la fecha, el conjunto de las medidas adoptadas por el Estado no ha llevado a la restitución de los derechos tal como lo ordenan las sentencias, por lo que siguen siendo violados los derechos humanos a la alimentación, el agua, la vivienda, la salud de las niñas y niños en mención.

Un asunto de particular preocupación es el hecho de que varias instituciones del Estado, al ser notificado de las sentencias, presentaron un amparo contra la misma. FIAN notó con satisfacción que el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional anunció en la entrevista con el representante de FIAN que su institución retirará el amparo de la sentencia. Es urgente que también las otras instituciones del Estado revisen su actitud frente a las sentencias en ese sentido.

¹⁷¹Se entiende por jurisprudencia a la doctrina establecida por los órganos judiciales del Estado que se repiten en más de una resolución. Esto significa que para conocer el contenido completo de las normas vigentes, hay que considerar cómo han sido aplicadas en el pasado...

Debe tomarse en consideración que las medidas ordenadas por el Juez de Zacapa a favor de los niños desnutridos de Camotán, en realidad, corresponden a las obligaciones ya existentes de las distintas instituciones del Estado, en cumplimiento con lo que estipulan la legislación interna y el derecho internacional de derechos humanos vigente en Guatemala.

Sobre recursos genéticos para la agricultura y la alimentación

Guatemala ya tiene un marco jurídico enfocada en la preservación de la biodiversidad y a la conservación de especies y cosechas locales y tradicionales y hay varios tipos de instrumentos como el Convenio de Diversidad Biológica CDB DL 5-95; Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica DL 44-2003, Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura DL 86-2005 y el Protocolo de Cartagena que se enmarca dentro del Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual entro en vigor a partir de 1993. También hay otros convenios internacionales en proceso de ratificación como el Protocolo Suplementario de Nagoya – Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Algunas otras iniciativas nacionales en proceso de aprobación son; la iniciativa de Ley para declarar al Maíz (*Zea mays. L.*) Patrimonio Natural y Cultural de la Nación, específicamente todas las razas, sub razas, variedades y tipos nativos o autóctonos y resultantes de procesos de mejoramiento genético por medio de prácticas tradicionales de selección de semillas, transmitidas de generación en generación, junto con las tradiciones de sus usos y saberes, incluyendo los productos derivados del maíz, sean o no procesados de forma artesanal, como patrimonio promovido por el Ministerio de cultura y la Política Nacional de semillas del MAGA.

Sin embargo, la gran tendencia de las actuales políticas alimentarias y agrícolas en cuanto a recursos genéticas es convertir a la diversidad biológica del país, en mercancía. Se impulsan instrumentos legales que contradictoriamente impiden salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales como la suscripción a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

De esa manera las leyes sobre semillas solo reconocen los títulos de propiedad, patentes y certificados de obtenciones vegetales que la industria ha presentado para apoderarse de todas las plantas cultivadas, que ahora deben comprar año con año los campesinos y las campesinas, las que además exigen para su cultivo un arsenal de abonos sintéticos, de plaguicidas y otros venenos, que afectan el medio ambiente y la salud de los que las consumen. Así existe la tendencia de eliminar el derecho de los agricultores a guardar sus propias semillas para la próxima cosecha, así como a producir y mejorar sus semillas. Los agricultores renuevan en sus tierras la inmensa biodiversidad que heredaron de sus padres y que legarán a las generaciones futuras; son los garantes del derecho a la alimentación de nuestros hijos. Esta es una práctica ancestral que incluso está reconocida en el marco de la

FAO de Naciones Unidas, como derecho de los agricultores.

Se sigue una lógica corporativa, en la que los ordenamientos jurídicos vigentes de los Estados nacionales se han venido subordinando a las directrices marcadas por la OMC (Organización Mundial de Comercio), a través del APDIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), el UPOV (Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales) y el GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio), los cuales exigen la configuración de sistema de leyes uniformes sobre patentes y derechos de propiedad intelectual, sin tomar en cuenta las diferencias étnicas y culturales de los pueblos y comunidades tradicionales del Tercer Mundo y sus formas de relacionarse con la naturaleza.

Es entonces una preocupación que el Estado de Guatemala no pueda cumplir y poder salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas, pastores y pueblos nómadas a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales, haciendo siempre uso de programas de impulso a la agricultura convencional, a los grandes empresarios con la venta de paquetes agroquímicos y semillas híbridas o estériles, y la dependencia externa de granos básicos que son entregados como ayuda alimentaria generando una dependencia del campesinado con las empresas agropecuarias.

Derechos agrarios y el acceso a la tierra

Marco Jurídico

La **Constitución Política de la República de Guatemala**¹⁷² define la justicia social como principio del régimen económico y social, aspirando *“lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional”* (Art.118). Entre las obligaciones correspondientes del Estado figura la de *“Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica”* (Art.119 inciso j). Además, la Constitución anuncia protección especial a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas (Art.67) y contempla programas especiales y legislación adecuada para proveer a las comunidades indígenas de tierras estatales en caso que las necesitan (Art.68). Para casos concretos de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas, además puede expropiarse la propiedad privada (Art.40).

En resumen, la CPRG no tutela de manera expresa el “derecho a la tierra” o el “derecho al desarrollo rural”, sin embargo, reconoce la importancia especial de las tierras para comunidades indígenas y de programas de desarrollo rural como una obligación del Estado. Aun así, la práctica dista de dichos contenidos constitucionales porque la situación de acceso y tenencia de la tierra es sumamente precaria.

¹⁷² CPRG 1985

Contexto general

En el año 2005 se aprobó la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto No. 52-2005), y se plantea que *“la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles”*¹⁷³. En concreto prevén *“legislación agraria y la seguridad jurídica”* como parte de *“una estrategia integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria y que incluyen la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales”*. Los Acuerdos de Paz (AdP) mencionan la promoción de *“una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra”, “la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial mediante la emisión de la ley correspondiente”, la “adecuación de la legislación sobre tierras ociosas”,* la protección de tierras ejidales y municipales y tierras comunales. A pesar de los anuncios, la temática agraria es una de las más rezagadas, similar a los derechos de los pueblos indígenas y el derecho al agua, hasta la fecha, muchas disposiciones de los AdP todavía no se han hecho realidad.

Para implementar la agenda de la paz, durante más de una década diversos sectores consensuaron la Iniciativa de Ley 4084, **Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral**, la cual que fue ingresada por el Organismo Ejecutivo en el año 2009. A pesar de un pronto dictamen favorable de la respectiva comisión legislativa, la propuesta se estancó por los intereses del poder económico, especialmente del agro. La iniciativa identifica la necesidad de atender como sujeto priorizado a *“la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza”*, mientras que el empresariado espera que la normativa igualmente atienda a las agroindustrias de grandes escalas.

A finales del año 2012, las autoridades prometieron la aprobación de la Ley DRI en el pleno del Congreso de la República, algo que hasta la fecha no ha sucedido. La cúpula empresarial atacó de manera jurídica y política, para evitar que hubiera quórum y no se diera la aprobación de la iniciativa. Es de observar que la actuación de los diputados de la bancada oficialista no fue coherente con el discurso mediático del Ejecutivo. En fin, no se ha cumplido el mandato de los Acuerdos de Paz de aprobar la Ley de Desarrollo Rural Integral.

En 2009 el Organismo Ejecutivo aprobó la **Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)**, Acuerdo Gubernativo 196-2009. En el 2012, fue asunto de análisis por la Corte de Constitucionalidad (CC) por un recurso de inconstitucionalidad planteado por la agroindustria de caña de azúcar. Tras un año de espera fue rechazado por el tribunal constitucional¹⁷⁴. A pesar de que el recurso no tenía efecto jurídico suspensivo, el gobierno se excusó para no implementarla, durante el tiempo de espera de la resolución.

¹⁷³ Citas del *“Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”*, capítulo *“III. Situación agraria y desarrollo rural”*

¹⁷⁴ Expediente 1647-2012 de la CC, Inconstitucionalidad general parcial, Resolución del 31 de enero del 2013.

El diagnóstico: Inequidad en la Estructura de la tenencia de la tierra

Guatemala es el país con menos avances respecto al desigual acceso a tierra. Un problema estructural de grandes dimensiones que no ha sido resuelto con los marcos legales e institucionales prevalecientes en el país desde hace medio siglo y cuya relación con la desnutrición infantil, inseguridad alimentaria y empobrecimiento extremo, es determinante.

Según el Censo Agropecuario 2003 Guatemala posee un coeficiente de GINI para la tenencia de la tierra de 0.84. En términos absolutos: el 92,06% de los pequeños productores cultivan el 21.86% de la superficie cultivable. En contrario el 1.86% de los productores ocupan el 56,59% de la superficie.

Tabla No 4. Estructura de la tenencia de la tierra en Guatemala

	Número de los productores	% de los productores	Área (Mz = 0.7 Ha.)	% de la tierra	Tamaño promedio de finca (Mz.)
< 1 Mz. Infrasubsistencia	375,708	45.2%	172,412.75	3.2%	0.46
1-10 Mz. Subsistencia	388,976	46.8%	989,970.71	18.7%	2.5
10-64 Mz. (1 Cab.) Excedentarios	50,528	6.1%	1,145,318	21.5%	22.7
64 Mz. y más Excedentarios	15,472	1.9%	3,008,316.31	56.6%	194.4
Total	830,684	100%	5,315,838.37	100%	6.4

Fuente: Byron Garoz *et. al.* Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial, Programa de Estudios para el Desarrollo Rural, Congcoop, Guatemala, 2005, con datos del Censo Agropecuario 2003

Importancia estratégica de la tierra –referida al uso agrícola– en la economía

El 70 % del territorio nacional se destina a actividades agrícolas o forestales, más de Q 10,000.000 de quetzales anuales ingresan al país provenientes de cultivos de exportación. Además la relación con el territorio es determinante para los pueblos indígenas en el país.

El gobierno estima que 1,130,000 hogares dependen directamente de la agricultura familiar, el 70% de la producción alimentaria nacional proviene de hogares de campesinos pobres, el PIB agrícola contribuye en 13% con el PIB nacional. Por su parte, los datos de la Encuesta Nacional sobre de Empleo e Ingresos de 2013 del Instituto Nacional de Estadística reporta que el 30.4% de la PEA está vinculado a la agricultura. El 91% de las y los jornaleros agrícolas son indígenas mayas, garífunas, xinkas, con casi ningún grado de escolaridad, solo el 16% de estos tienen acceso a la seguridad social y cerca del 90% de ellos no recibe el salario mínimo¹⁷⁵, el 53% de los jóvenes están en el empleo agrícola de subsistencia, según informe del Consejo Nacional de la Juventud 2005.

La pobreza general rural alcanza el 76.4%¹⁷⁶ en departamentos con Alta densidad de población indígena la pobreza sobrepasa al 85% de la población, como Alta Verapaz,

¹⁷⁵ Comité de Desarrollo Campesino CODECA, 2013

¹⁷⁶ Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar octubre 2013

Quiché, Sololá¹⁷⁷ La desnutrición crónica afecta al 49% de los niños, dato de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional del año 2013, el 77% de los jefes o jefas de hogares rurales cursó hasta 6º grado de primaria. La migración interna y externa es una salida extrema pero regular, el 61.5% de las personas que recibieron remesas del exterior -2011- residen en el área rural¹⁷⁸.

Conflictividad Social, derivada del Conflicto Agrario

Del año 2004 al 2013 el número de conflictos reconocidos por el Estado ha aumentado en un 44.3%: de 972 a 1403 conflictos, para un **promedio 1321 conflictos agrarios vigentes**. Es relevante considerar que anualmente ingresó a la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) un promedio de 460 nuevos conflictos, la presa de casos aumenta significativamente. Según datos de esta Secretaría 9% de la población y casi 4% del territorio nacional son afectados por conflictos agrarios.

Tipología de los conflictos según la Secretaría: para agosto de 2013 disputas de derechos (71.68%), seguido de ocupaciones (17.35%), regularizaciones (7.31%) y límites territoriales (3.66%). La conflictividad implica a 1,177.332 personas en un área territorial de 345,743.45 has¹⁷⁹.

Muchos casos registrados como “ocupación” son de comunidades que viven en fincas – ahora- reivindicadas por “nuevos dueños o descendientes de los anteriores” en donde los campesinos han vivido por generaciones ya más de un siglo, en calidad de trabajadores o libres poseedores. La Legislación Nacional no reconoce derechos ni prueba histórica. En Guatemala priva el derecho Registral y la propiedad absoluta.

El Estado, reconoce –un incremento- en los casos de conflictividad territorial, alrededor del uso de bienes naturales: agua, minerales entre otros. En varias ocasiones las respuestas del Estado han sido graves hasta fatales para ciudadanas y ciudadanos rurales en demanda de sus derechos humanos: la suspensión de garantías constitucionales, militarización, persecución, criminalización de luchas sociales y **desalojos de campesinos e indígenas**. La naturaleza impositiva y violenta resaltó también en desalojos que se efectuaron mientras que al mismo tiempo estaban funcionando así llamadas “mesas de diálogo”, es decir, El Ministerio de Gobernación efectuó un desalojo ordenado por el Organismo Judicial, mientras que los campesinos se reunieron con la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) en búsqueda de una solución dialogada.

El ejemplo más dramático de este tipo de situaciones fue el desalojo en el Valle del Polochic a favor del Ingenio Chabil Utzaj (monocultivos agroindustriales de caña de azúcar y palma africana) que resultó con un muerto en el momento del desalojo y otras muertes violentas posteriormente. En los últimos años ha habido impunidad absoluta relativa a los homicidios cometidos durante desalojos. La respuesta del Estado a las medidas cautelares

¹⁷⁷ Banco Mundial e Instituto Nacional de Estadística 2011

¹⁷⁸ Organización Internacional para las Migración OIM 2013

¹⁷⁹ Secretaría de Asuntos Agrarios del Gobierno de la República 2013

dictadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se caracterizó por grandes atrasos injustificables para la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

Un monitoreo de los casos de desalojos efectuado por AVANCSO resalta un sensible incremento en las últimas administraciones: 127 desalojos entre 2003 al 2007, 152 desalojos entre 2008 a 2011 y 308 desalojos de enero 2012 hasta octubre 2013. Preocupa además que los datos oficiales se caractericen por un importante subregistro de entre 50%-90% de los desalojos efectuados. En todo caso, el número de desalojos y las formas violentas en que se realizan, se encuentran muy de por encima de lo aceptable en sociedades democráticas, siendo un reflejo de los mecanismos ineficientes para la atención a la conflictividad social y agraria.

Agricultura de Exportación: política de Estado

El caso de la caña azúcar

La expansión acelerada del monocultivo de caña de azúcar mediante distintas modalidades de compra y arrendamiento por parte de los grandes ingenios y corporaciones azucareras¹⁸⁰, ocasiona por un lado la concentración de tierras de pequeña y mediana extensión, y por el otro, la reconcentración de tierras de gran extensión, principalmente de fincas cafetaleras y ganaderas. Esta conversión toma lugar sobre todo en la costa sur y en las partes cafetaleras de la boca costa, pero también en otras regiones que anteriormente no se consideraban aptas para su cultivo, tales como el altiplano y el valle del río Polochic en Alta Verapaz.

Siendo que el ritmo de conversión de tierras para caña, calculado por la variación del uso de suelo en hectáreas entre el año 1995 y 2012 es del 89%, la presión sobre la agricultura familiar y el cultivo de los granos básicos maíz y frijol en aprox. 845,000 hectáreas, se expresa en el cambio anual de la productividad decreciente de estos a partir de los años 1980.

La producción con base en la caña de azúcar no se ha puesto en tela de juicio, y a pesar de que estas acciones han conllevado desalojos y destrucción en el tejido social de las poblaciones campesinas e indígenas, a partir del cambio de uso de suelo que ha pasado de 188,775 hectáreas en 2003, a 250,000 Has. en 2008 y un estimado de 300,000 Has en 2013, de acuerdo a FAO.

Los 16 ingenios azucareros que operan actualmente, ubicados principalmente en 4 departamentos de la costa del Pacífico, influyen en el alto consumo de agua para sus plantaciones.

¹⁸⁰ Pantaleón Sugar Holdings, Ingenio Palo Gordo e Ingenio Magdalena, por nombrar los grandes exportadores de etanol.

Expansión de palma africana

Las plantaciones de palma se están expandiendo en la región de las tierras bajas del norte, que comprende el 47% del territorio nacional, la Reserva de la Biósfera Maya y otras importantes áreas protegidas pobladas principalmente Maya-Q'eqchi' dedicada a la agricultura campesina. El agro negocio cañero y palmero viene acaparando el control sobre la tierra y otros bienes naturales desde mediados de los 2000 a partir de 5 mecanismos.

1. Arrendamientos de tierra por 25 años a medianos y a grandes terratenientes.
2. Alianzas con grandes terratenientes que actúan como proveedores externos. Mecanismo que es además un excelente medio para el lavado de dinero ilícito.
3. Compra directa de tierras para establecer sus propias plantaciones, dando lugar a: La **re-concentración** de medianas y grandes fincas en mega-plantaciones de palma y de caña, y
4. La **concentración** de parcelas campesinas bajo grandes plantaciones de palma: Una de cada 10 familias de las tierras bajas del norte del país perdió sus derechos de tenencia sobre la tierra en la última década. Las tierras acaparadas estaban oficialmente tituladas por el Estado, lo que le confiere un carácter de "despojo legal". Además, si bien el 72% de estas tierras campesinas e indígenas estaban tituladas individualmente, el resto contaban con títulos de carácter colectivo. Claramente, la implementación de una Reforma Agraria de Mercado junto a programas de titulación facilitaron el acceso de intereses agroindustriales a la tierra del pueblo Maya-Q'eqchi'
5. A través de la incorporación de campesinos como proveedores externos. Esta dinámica de incorporación ha venido siendo subsidiada por el gobierno desde el año 2009, involucrando 3 mil manzanas de tierra de alrededor de 300 campesinos de Chisec e Ixcán y, de acuerdo con la Gremial de Palmicultores de Guatemala, éste será el principal mecanismo con el que se buscará expandir las plantaciones de palma en Guatemala a partir de este año.

La **superficie** con palma en Guatemala en el año 2013 fue de 120,000 Has¹⁸¹ Si bien esta superficie representa aún solo el 16.15% de las 743,000 Ha (o 37% de la superficie agrícola total del país) que el MAGA considera aptas para el cultivo de palma, es importante señalar que las plantaciones se han establecido a un ritmo de 17,761 Has/año en promedio desde el año 2000. Estas nuevas plantaciones de palma entre el año 2005 y el 2010 han incentivado cambios radicales en los usos del suelo en los territorios de expansión, que podrían profundizarse de seguir la dinámica de expansión de las plantaciones. Estas tierras eran destinadas para el cultivo de granos básicos como el maíz y el frijol, ahora han sido adquiridas por grandes empresas agroindustriales de la palma africana y caña de azúcar.

¹⁸¹ Gremial de Palmicultores de Guatemala (GREPALMA) 2013.

Si tomamos el caso de la expansión del cultivo de la palma africana como ejemplo de lo antes dicho, podremos hacernos una idea de lo agresivo que ha sido el proceso de concentración de tierras en los últimos diez años. El 29% de la superficie establecida con palma en Guatemala en el año 2010 se dedicaba en el año 2000 al cultivo de granos básicos, el 20% eran bosques tropicales y el 1% humedales¹⁸².

La expansión de la palma (y de la caña) supone una debacle económica para los territorios rurales. Por un lado, los cultivos característicos de la agricultura familiar en Guatemala generan hasta 10 veces más riqueza *territorial* que la palma (y que la caña y el ganado¹⁸³). Por otro lado, mientras la palma africana genera apenas 52 jornales por hectárea y año (36 la caña), el cultivo de chile genera 184, el de cardamomo 288 y el del maíz 112. Es más, mientras que cada empleo directo en la palma y en la caña contribuye con 0.7 y 0.4 empleos indirectos, cultivos de la agricultura familiar como el maíz y el arroz contribuyen con 1.1 y 1.6 empleos indirectos.¹⁸⁴ Además, es importante destacar que el escaso empleo generado se rige bajo un nuevo régimen laboral flexible (hoy trabajas, mañana no; hoy acá, mañana allá), *terciarizado* (a partir de la subcontrata de cuadrilleros sin relación laboral directa) y precario (sin prestaciones) que impera en las plantaciones de caña y palma.

El Asistencialismo como Mecanismo regular. Los programas de atención Inmediata

Los gobiernos se han decantado en el último decenio por programas Asistenciales, cuyos réditos políticos prevén obtendrán en el corto plazo, ya con fines electorales y/o de gobernabilidad inmediata. Así mientras el campesinado nacional demanda atención como el agente económico que es, las agencias del Estado le otorgan compensación social, por ejemplo: dotación de raciones alimentarias, transferencias dinerarias, provisión de aperos de labranza, refacción escolar, han tomado el lugar de las estrategias de Desarrollo Rural.

Mi Cosecha Segura

(Entrega de fertilizantes químicos) Muestra las mismas deficiencias ya observadas en ejercicios anteriores de estos Programas. En donde el resultado tangible fue: beneficio a oligopolios de importación de fertilizantes, venta de cupones, robos impunes en bodega, llegada tarde y con fórmulas inadecuadas para los diferentes tipos de suelos. No se han demostrado los impactos positivos de este programa para los usuarios, más bien desde su introducción se han prestado al manejo clientelar y partidario.

Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina PAFFEC

Se propuso atender ciento sesenta mil familias; cien mil de las cuales están en situación de infra subsistencia, cuarenta y cinco mil setecientos en subsistencia y doce mil quinientos

¹⁸² Con datos 2011 IDEAR/CONGCOOP- y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)

¹⁸³ Alonso-Fradejas et al. 2011, con base en Dürr 2011.

¹⁸⁴ Idem.

excedentarias; el universo lo calculó el gobierno en setecientos noventa mil seiscientos setenta y un familias. Con el objetivo de “fortalecer la economía campesina, aportar a la producción de alimentos y a la dinamización de las economías locales, “halando” a los productores de infra y subsistencia a ser excedentarios”. Todo con la pretensión de “contribuir” a reducir la pobreza general y la desnutrición crónica en diez por ciento.

Para lograr lo anterior, el PAFFEC requirió haber invertido en 2013- Q 545,648,603 (US\$ 68 millones); sin embargo, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) tuvo presupuestados en 2013, para el rubro: “Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina” escasos Q 181.67 millones(US\$ 22.75 millones) y sumando todos los rubros vinculados al asunto, el total llega a Q 467 millones (US\$ 58.3 millones). Esto con el agravante que la ejecución del presupuesto asignado a este Ministerio en 2013 no supera el 69 % al final de período. Es imposible que una familia campesina de cinco miembros, alcance mejores condiciones económicas y sociales si su “área de cultivo” equivale a un 0.5 de manzana. En esas condiciones no se obtiene ni el autoabastecimiento alimentario. La ejecución del PAFFEC fue una de las más bajas en el año 2013, 13.19% de Q 180.51 millones.

Un Estado sin Política Agraria

Guatemala no tiene política agraria. Las acciones son casuísticas, vinculadas a presión del Movimiento Campesino, con actitudes gubernamentales clientelares o de atención emergente a determinado foco de ingobernabilidad. El país no cuenta con mecanismos judiciales adecuados para la resolución de la conflictividad y Jurisdicción Agraria. No existe –por reiterado veto empresarial- un Código, una fiscalía y tribunales agrarios. Esta situación dificulta la resolución expedita de la conflictividad agraria. El gobierno actual tampoco ha asumido iniciativa alguna en esta materia, ni los diputados al Congreso de la República, pese al reiterado reclamo campesino en aquella dirección.

En este contexto, la aprobación en 2012 y la implementación a partir de 2013 de las *“Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”* en Guatemala brindan la oportunidad política para tratar la ausencia de una política agraria en el país.

Débil Institucionalidad pública para el agro

El Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA)

Es el organismo rector de la política pública en desarrollo rural y agrario, el Ministro de Agricultura, preside el Fondo de Tierras, este Ministerio cuenta con un presupuesto irrisorio para la tarea, que equivale al 2.59% del total del presupuesto nacional y al 0.40% del PIB; el 90% de su presupuesto se destina a gastos de funcionamiento y 10% en programas de inversión. Aún en estas condiciones es un Ministerio incapaz de ejecutar su escaso presupuesto: 2013 ejecutó el 69% de lo asignado.

La orientación del Ministerio de Agricultura, es a facilitar la agricultura de exportación; la

atención a la agricultura campesina es marginal y su financiamiento está cargado a fondos de cooperación internacional, el FIDA entre ellos.

Fondo de Tierras: El Programa para la dotación de tierra a los Campesinos pobres

El Estado de Guatemala, adopta, la estrategia de Reforma Agraria Asistida por el Mercado (RAAM), para enfrentar el problema agrario en el país. Esta decisión se legitima, a través de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996 entre Estado e Insurgencia. El modelo es el mismo que sugirió Banco Mundial y que ya estaba en marcha en otros países. Para dar soporte al modelo se crea el Fondo de Tierras (FONTIERRAS-1998), con un presupuesto teórico –anual- de Q 300 millones alrededor de US\$ 37.5 millones. En los últimos cinco años (2009 al 2013) el presupuesto promedio fue de Q 103 millones (US\$ 12.9 millones), en el año 2013, tan sólo Q 73.5 millones (US\$ 9.2 millones)¹⁸⁵.

Esta estrategia, que consideramos agotada, presentó severos problemas: (1) **alcance limitado**: entre 1998 y 2013 sólo se atendió 20 mil familias. De una demanda que el Gobierno de la República -2013- calcula en alrededor de quinientas mil familias, el 43% de los fondos se adjudicaron en los últimos ocho años -2006-2013. (2) FONTIERRAS contempló la creación de un banco de tierras y vías diferenciadas de acceso, sin embargo, en la práctica **sólo se implementó el acceso a tierra por la vía del mercado**; (3) El modelo -vía del mercado- resultó oneroso a las familias campesinas e implicó que más del 50% en los créditos otorgados resultaron impagables por los campesinos en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Este monto, llamada “deuda agraria” se debe en buena medida a la limitada productividad agropecuaria de las tierras otorgadas. La presión campesina logró en el 2012 una condonación gubernamental del 70% del monto de los créditos, por vía de una ampliación de los subsidios otorgados, al reconocerse impagable. Actualmente la mitad de las fincas endeudadas siguen pendientes de una condonación de su deuda agraria ya no recuperable. (4) **sin asistencia técnica adecuada**: los campesinos e indígenas, que accedieron a tierra no tuvieron asistencia técnica, quedando abandonados en fundos sin infraestructura social ni productiva¹⁸⁶.

La estrategia del Estado –vía de mercado- sufre modificaciones en los años 2008/2013, pero no logra ampliar impacto: A) Se reestructura la mora campesina. Condonando parcialmente, la deuda, en una media del 70% de su monto total por familia B) bajo una particular concepción de “acceso” se considera tal el arrendamiento de tierra, estableciendo un programa para tal efecto: éste consiste en el otorgamiento de un crédito dinerario a las familias campesinas por un monto de Q 2,575.00 alrededor de US\$ 322.00. De este crédito, Q 475.00 (US\$ 59)¹⁸⁷ se entregan como subsidio, el resto es crédito con el exclusivo destino de rentar tierra –un año- y comprar los insumos para la producción de granos básicos.

¹⁸⁵ Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN).

¹⁸⁶ Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2011). *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala*.

¹⁸⁷ Los montos otorgados han variado en el transcurso de la existencia del programa de arrendamiento, siendo en promedio Q 1,756 en crédito y Q 615 en subsidio, sumando a Q 2,371, según detalles en Anexos.

En términos prácticos, el 80% del crédito se utiliza para el pago de la tierra. El programa es proclive a su utilización con fines de clientelismo político. *La consecuencia obvia de la aplicación del programa de arrendamiento, es que prácticamente desapareció la dotación de tierra en propiedad a campesinos. Sólo 3 fincas fueron adjudicadas en el 2012 y 2 en el 2013.*

Acceso a la Tierra de Mujeres campesinas vía Fondo de Tierras

El rostro de la inequidad en el acceso a los bienes naturales, particularmente la tierra, es críticamente desigual cuando se analiza desde la diferencia sexual entre hombres y mujeres, así encontramos que: en el acceso a la Tierra que según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria, ENA 2008, solamente el 18,2% de las mujeres acceden a la tierra vía compra en comparación con el 81.8% de hombres. Mientras que el acceso a la tierra mediante arrendamiento, vía crédito entre otros, presenta cambios relativos, pero que no resuelven de fondo la necesidad de acceder a la tierra sin necesidad de contraer impagables deudas.

Tabla No 5: Indicadores de género en los programas a cargo del FONTIERRAS, años 2012-2013

Indicadores de genero	Acceso a la tierra vía créditos y subsidio para el arrendamiento de tierra.		Acceso a la Tierra vía compra con crédito y subsidio	Regularización de tierras		Triángulo de la Dignidad, crédito para la producción de granos básicos	
	2012	2013	1998 al 24/06/2013	2012	2013	2012	2013
Población atendida	74,683	46,053	20,202	6,017	624	35,977	15,403
Mujeres	44,380	28,788	2,323	2,972	513	11,627	5,387
Hombres	30,303	17,265	17,879	3,045	111	24,350	10,016
Inversión total (Q)	165,049,430	118,586,475	1,137,865,055	En este programa No hay inversión porque son tierras de la Nación		107,931,000	46,209,000
Inversión para mujeres	98,079,800	74,129,100	130,841,525			34,881,000	16,661,000
% para mujeres	54.42%	62.51%	11.49%	49.39%	82.21%	32.31%	30.05%

Fuente: elaboración propia en base a Castillo 2013 y FONTIERRAS.

Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA)

Funciona como Secretaría de Estado adscrita a la Presidencia de la República, fue creada por un Acuerdo Gubernativo, lo que la hace vulnerable a la voluntad presidencial, incluso, para su propia existencia. Su mayor limitación es estructural, debido a que su intervención en la conflictividad agraria sólo puede darse con anuencia y voluntad de las partes. Es decir, no es un ente coercitivo con capacidad de accionar de oficio. Su debilidad Institucional en términos presupuestarios es obvia lo que la transforma en un organismo marginal, dado el volumen y la envergadura del problema agrario en el país. En los últimos cinco años (2009 al 2013) el presupuesto promedio fue de Q 37.6 millones (US\$ 4.7 millones), en el año 2013, de Q 40.0 millones (US\$ 5.0 millones). Preocupa que hasta la fecha no se haya

encontrado solución adecuada a la desaparición del Programa “Atención a casos en conflictos de tierra en situación de vulnerabilidad”¹⁸⁸.

Registro de Información Catastral (RIC)

El Registro de Información Catastral fue mandatado a partir de los Acuerdos de Paz para lograr mayor seguridad jurídica sobre la tierra. Iniciando como una “Unidad Técnico Jurídica”, será hasta el año 2005 que se logre institucionalizar a través de Ley. En más de ocho años de su existencia, sólo 66 de los 338 municipios que conforman la República de Guatemala han sido declarados como zonas en proceso catastral. Con este ritmo será necesario medio siglo para catastrar el país. Personeros de la entidad han sido señalados de incurrir en delitos de falsedad material e ideológica, caso especial de estafa, entre otros lo cual genera desconfianza en la naciente institución.

Un tema de particular importancia en Guatemala es el de las tierras de comunidades indígenas. A efecto de poner fin a la inseguridad jurídica de los pueblos sobre sus posesiones, mismas que históricamente han sido objetivo de repetidos despojos y expropiaciones.

A pesar de contar con un Reglamento sobre Tierras Comunales, hasta octubre del año 2013 no ha logrado ninguna declaratoria de tierra comunal¹⁸⁹; no es predecible cuántas comunidades concluirán positivamente el proceso de declaratoria. En la mayoría de los casos las actividades del RIC llevan a la atomización e individualización de tierras de comunidades indígenas. Producto de las lentas operaciones y criterios del RIC y de los restrictivos criterios jurídicos aplicados por el **Registro de la Propiedad**, muy pocas tierras comunitarias lograron su inscripción sin individualizarse.

Gabinete de Desarrollo Rural Integral

Fue conformado en julio 2013, entre otros, por los Ministerios de Agricultura, Trabajo, Economía y Ambiente, la Secretaría de Asuntos Agrarios y coordinado por la Vice Presidencia de la República. Después de 10 meses de operaciones, no demuestra ningún cambio, ni en la conducción, contenido ni en las operaciones de la Política de Desarrollo Rural Integral. En noviembre 2013 se presentó el “Plan para la implementación de la PNDRI” que resulta ser un consolidado de programas anteriormente existentes, no sólo por no haber sido suficientemente discutido, sino por no considerar las demandas y propuestas presentadas por las organizaciones campesinas. Además excluye municipios no mancomunados. En consecuencia, se reemplazan las 10 políticas públicas de la PNDRI por 7 así llamadas “Caminos del DRI” descritas como intervenciones estratégicas sectoriales y esenciales: no se consideran o solo de manera muy insuficiente los temas agrario, laboras y económicos y, por otro lado, se introdujeron prioridades del gobierno actual como la construcción de infraestructura vial y el tema de generación,

¹⁸⁸ Datos 2009-2014 Fundación Tierra Nuestra, a partir de SICOIN.

¹⁸⁹ Registro de Información Catastral – Unidad de Tierras Comunales: *Informe del proceso de implementación del Reglamento Específico para Reconocimiento y Declaración de Tierras Comunales, en las oficinas zonales declaradas en proceso catastral*. Octubre 2013.

transformación y distribución de energía eléctrica, representando para una gran parte de la población uno de los principales ejemplos de la injusticia social.

Derecho al agua

Marco Jurídico

La **Constitución Política de la República de Guatemala**¹⁹⁰ contempla disposiciones generales a favor del ambiente y el equilibrio ecológico, así como, dos artículos específicos para el agua: Uno define el régimen del agua: *“Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social...”* (Art.127); y el otro artículo especifica que el aprovechamiento de aguas, lagos y ríos *“...está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso...”* (Art.128). En resumen, mientras que la CPRG no tutela expresamente el “derecho al agua”, similar a la resolución de la Asamblea General de la ONU en julio 2010, sin embargo, la CPRG definió el agua como interés social al servicio de la comunidad y no de particulares.

La legislación ordinaria actualmente existente referida al tema de agua¹⁹¹ se encuentra **dispersa en diversas normas** - Código Civil, Código Municipal, Ley de Minería, Ley Forestal, etcétera - habiendo **múltiples instituciones con diversas responsabilidades** – Registro de la Propiedad, Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), Ministerio de Energía y Minas (MEM), Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado (OCRET), Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), entre otros. Con la creación del MARN en el 2000, y especialmente, con la instalación de la Unidad de Recursos Hídricos y Cuencas en el 2005, se esperaba que el tema del agua fuera abordado de manera integral en esta institución, a fin de superar la fragmentación, sin embargo, esto no sucedió.

Mientras que la CPRG contempla la aprobación de una **normativa específica** para regular el régimen de aguas, esta **Ley de Aguas** es inexistente hasta la fecha. Entre el año 2000 y el 2011 el Congreso recibió por lo menos cinco iniciativas de ley sobre el tema de agua, con diversos títulos, algunas cuentan con dictámenes de las respectivas comisiones del Congreso de la República, otras no. Las iniciativas no sólo proponen la creación de un Instituto Nacional del Agua, también hablan de un Consejo Nacional del Agua o de una Comisión Nacional para el Desarrollo de los Recursos Hídricos. El motivo de la no aprobación es la ausencia de consensos y de visiones compartidas sobre tema del agua y la presencia de grupos de presión e intereses, por ejemplo, de sectores económicos con desagües contaminados. La ausencia de un marco normativo que reconoce y tutela derechos, que establece institucionalidad y mecanismos, tiene como consecuencia la falta de gobernabilidad en el tema agua e implica que en muchos casos no se cumplen los

¹⁹⁰ CPRG 1985

¹⁹¹ Elisa Colom (2005): *Situación Legal del Agua en Guatemala*.

mandatos constitucionales que declaran al agua “interés social” y “al servicio de la sociedad”, porque en la práctica muchos propietarios de tierras actúen como si todo el agua que pase por sus tierra también sería su propiedad particular.

Contexto general

Más allá de la aprobación de una normativa es **fundamental lograr una propuesta consensuada que considere las diversidades** culturales, de organizaciones sociales y de autoridades en el país. El referido amplio consenso nacional debe considerar que el agua no sólo representa una necesidad humana fisiológica, en el marco del modelo de crecimiento económico empresarial es entendido como un insumo cuyo valor permite ganancias económicas. Adicionalmente, **autoridades tradicionales e indígenas-mayas** tienen propias formas de administrar legítimamente el agua, partiendo de la **cosmovisión maya** en cuyo marco el agua tiene espíritu y en muchas ocasiones la energía del agua está presente en lugares sagrados cercanos a ríos y nacimientos de aguas¹⁹². Por ello es coherente que en el año 2009 las autoridades maya k'iche'és de los 48 Cantones de Totonicapán se opusieron a una iniciativa de ley que no respetó las propias formas de organización existentes de los Pueblos Indígenas, ni el derecho a ser consultados sobre el tema a legislar.

Mientras que las **diversas instituciones** antes mencionadas, tienen sus respectivas atribuciones, a la vez, la mayoría **parece limitarse a visiones proyectistas** o para autorizar megaproyectos – pocas veces se escuchan visiones y planificaciones que se sustentan en el derecho humano al agua en conexión al derecho a la alimentación. El papel de subordinación que juegan las instituciones públicas relativas a las empresas lleva a casos extremos, por ejemplo, cuando la Mina Marlin le impidió al MARN el ingreso a sus instalaciones a fin de tomar muestras de agua para controlar el cumplimiento de disposiciones legales en materia ambiental.

Teniendo presente la debilidad institucional y varios intentos fracasados de aprobar una Ley de Aguas, entonces, en el año 2008 el Gobierno del Presidente Álvaro Colom creó el **Gabinete Específico del Agua (GEA)**¹⁹³ como espacio de coordinación de la institucionalidad pública. Aún con su limitada funcionalidad, el GEA logró conocer algunos temas específicos y diseñó la **Política Nacional del Agua en Guatemala y su Estrategia**, que tiene el objetivo general de *“Asegurar la contribución del agua al cumplimiento de metas y objetivos de desarrollo económico, social y ambiental del país, mediante la institucionalización del sistema nacional de gestión y gobernanza del agua que satisfaga el mayor número de demandas, prevea los requerimientos futuros, gestione los riesgos hídricos y proteja el bien natural, en un marco de armonía social, desarrollo humano transgeneracional y soberanía nacional”*. Se basa en un conjunto de principios básicos: equidad social, eficiencia económica, sostenibilidad ambiental, administración de carácter integral y la solidaridad.

¹⁹² Por ejemplo, la construcción del proyecto hidroeléctrico Canbalam I implicaría la destrucción de un lugar sagrado del Pueblo Maya-Qanjob'al de Santa Cruz Barillas.

¹⁹³ Acuerdo Gubernativo 204-2008

La Política Nacional contempló cuatro líneas estratégicas: (1) Agua potable y saneamiento para el desarrollo humano, (2) Conservación, protección y mejoramiento de fuentes de agua, bosques, suelos y riberas de ríos en cuencas, (3) Planificación hidrológica, obras hidráulicas de regulación y gobernabilidad del agua, (4) Política pública y régimen legal e institucional de cursos de aguas internacionales. Ambas propuestas políticas, el GEA y la Política Nacional, no sobrevivieron el cambio de la administración en el año 2012, el Presidente Otto Pérez Molina no prorrogó el mandato del GEA ni convocó a sesiones y el Acuerdo Gubernativo para la aprobación de la Política Nacional nunca se publicó en el diario oficial, motivo por el cual no nació a la vida jurídica. En fin, a la pequeña mejora lograda en el gobierno anterior sufre preocupantes retrocesos en la actual administración.

El Ejecutivo encabezado por el Presidente Otto Pérez Molina habló en diversos momentos de la estrategia de “las dos puertas”, el desarrollo económico empresarial y el desarrollo de las economías campesinas. En 2012 se presentaron criterios para promover la inversión privada en territorios rurales¹⁹⁴, entre estos la protección y mejoramiento del medio ambiente. En la práctica, sin embargo, se señaló a la máxima autoridad del MARN de nexos con empresas y personas consultoras¹⁹⁵, impidiendo a esta institución clave el cumplimiento del derecho al agua durante un año.

A un año y medio de haber asumido la administración pública, el Ejecutivo presentó en junio 2013 la **Agenda Guatemalteca del Agua**, una versión reducida de la entonces Política Nacional. En la parte introductora el documento enfatiza en la abundancia de agua existente en Guatemala, la cual, no obstante, tiene notables variaciones y diferencias geográficas en la disponibilidad, declarándolo como un tema de gobernabilidad y seguridad nacional. Se plantean tres directrices de la Agenda: Sensibilización, Gestión Gubernamental y Orientación hacia un Marco Normativo. En el marco de la Gestión Gubernamental para el Agua se contemplan los temas de Agua Potable y Saneamiento (APS) como medios para el bienestar, Planificación Hídrica para los múltiples usos, Agua como Recurso Natural en Cuencas y los Cursos de Agua Internacionales. Mientras que se observa que la Agenda Guatemalteca del Agua anuncia elementos importantes, falta la construcción de consensos necesarios entre actores, el desarrollo de contenidos, la dotación de fondos y voluntad política.

El mismo año 2013 el MAGA aprobó la **Política de Promoción del Riego 2013-2023**¹⁹⁶ para “contribuir a la dinamización económica de la agricultura de pequeños y medianos productores y a la seguridad alimentaria y nutricional, a través del acceso a riego” por vía de mejorar la eficiencia de áreas bajo riego y de nuevas áreas de riego, la sostenibilidad ambiental, incrementar el área de agricultura bajo riego, elevar la producción y productividad de alimentos para el autoconsumo y el mercado, fomentar la competitividad de la agricultura comercial bajo riego, mejorar la gobernabilidad de los sistemas agrícolas bajo riego, asegurando la equidad entre hombres y mujeres.

¹⁹⁴ Comisión Presidencial de Promoción de la Inversión Privada en Territorios Rurales (Mayo 2012): *Marco General de Política para la Promoción de la Inversión Privada en Territorios Rurales*.

¹⁹⁵ <http://www.elperiodico.com.gt/es/20131007/investigacion/235708/>

¹⁹⁶ Acuerdo Gubernativo 185-2013

En el documento de la Política se analizan los 337,471 ha actualmente bajo riego y concluye que el 85.9% es de riego empresarial. Se identifica un área de 552,326 ha de tierras con vocación agrícola con alta y muy alta necesidad de riego. En comparación, la Política plantea la meta de incorporar entre 2013 y 2017 un total de 60,000 ha bajo riego. Lamentablemente hasta septiembre 2013, en el marco del Plan Nacional de Planificación Hídrica de los Múltiples Usos del MAGA sólo se implementaron 400.16 ha bajo riego. Se espera que el tema de riego logre el respaldo político y financiero necesario para su idónea realización. Es de subrayar, que el esfuerzo para ampliar el área de riego requiere de una legislación para regular los derechos de uso y aprovechamiento del agua para los diversos fines.

Cabe mencionar que el programa estrella del gobierno, el **Pacto Hambre Cero (PH0)**, contempla el **componente Agua y Saneamiento** que reúne cinco temas: Agua apta para consumo humano; Conservación de la Biodiversidad, Suelos y Fuentes de Agua y manejo sustentable de cuencas; Drenajes y disposición de excretas; Disposición y tratamiento de basura; y el Control de la contaminación. Para el ejercicio fiscal 2013 se programaron Q 404.55 millones (US\$ 50.57 millones), sin embargo, este componente tuvo la más baja ejecución de todos los componentes de PH0 con 18.34% al 31 de diciembre del 2013, representando tan solo 1.62% de monto total del Pacto Hambre Cero ejecutado en el año 2013.

Ha habido intenciones de regular el uso del agua que ha quedado en ello, puesto que o no se les da vida legal, no se asigna presupuesto, de hacerlo no se da la ejecución o hay falta de consensos en la construcción de las propuestas. El continuo actuar, en esa dirección, muestra falta de voluntad para que exista un marco legal para la gobernanza del agua.

En conclusión, la revisión de la actuación de la administración pública en tema de agua muestra la comprensión errónea del tema agua como tema de gobierno, mientras que es indispensable implementarlo como una urgencia del Estado.

Disponibilidad y usos del agua

Desde hace algunos años el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar (URL) implementa el **Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI), conocido como “Cuentas ambientales”**. A partir de datos de diversas fuentes estima una oferta hídrica disponible anualmente para Guatemala, por arriba de los 90,000 millones de metros cúbicos. De estos, la gran mayoría de los 20,374 millones de m³ utilizados en el 2010 se destinaron a las Industrias manufactureras, incluyendo la agroindustria, así como, agricultura, ganadería, caza y silvicultura (37.5% + 31.9% = 69.4%), mientras que el consumo de los hogares representa sólo 2.3%.

Tabla No 7: Utilización de agua en Guatemala por grandes grupos de actividades económicas y de consumo. Año 2010

Actividades económicas que usan agua	millones de m ³	% total agua
Industrias manufactureras (incluye agroindustria)	7,643.17	37.5%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6,496.56	31.9%
Suministro de electricidad, gas y agua	5,057.33	24.8%

Pesca	514.62	2.5%
Hogares	461.68	2.3%
Construcción	76.26	0.4%
Servicios	69.85	0.3%
Comercio al por mayor y al por menor	48.22	0.2%
Explotación de minas y canteras	6.19	0.0%
Total	20,373.88	100.0 %

Fuente: IARNA-URL (Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar). (2012). *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala: Autor. Pág.136.

Los datos totales anuales indican suficiente agua disponible anualmente, no obstante, es indispensable considerar las **variaciones estacionales y geográficas**, habiendo un **exceso de agua en épocas de lluvias y carencia en época de sequía**. Según IARNA más del 10% del territorio nacional está amenazada por eventos de sequía¹⁹⁷, especialmente en las zonas del así llamado “corredor seco”, zonas de estrés hídrico que podrían requerir la construcción de embalses de agua para captar agua para uso doméstico y agrícola. E ahí la importancia de considerar los usos del agua.

El IARNA analiza también el **agua empleada en el riego agrícola** de los principales cultivos en Guatemala y concluye que en el 2010 tres cuartas partes del agua para riego beneficiaron a tres cultivos: caña de azúcar (35.5% del riego total), palma africana (25.4%) y banano (15.1%)¹⁹⁸. Cabe subrayar que el volumen del agua para el riego de estos tres cultivos agroindustriales incrementó en 172.6% entre el año 2003 y 2010. He ahí la importancia de considerar que en el año 2010, los cultivos de caña de azúcar consumieron 457.8% del agua que utilizaron los seres humanos en sus hogares. Es importante tener presente que el 30% del riego es por inundación lo que es una forma poco eficiente de riego¹⁹⁹. Además, es inevitable analizar el valor económico que representa el agua como parte de producciones (agro) industriales y las implicaciones para la sociedad.

Acceso a agua potable

Reconociendo la importancia del agua, el Objetivo número 7 de Desarrollo del Milenio (ODM), de “*Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente*”, tiene la meta de “*Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento*”. En el 1990 el 63% de la población guatemalteca tuvo acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, lo que implica que para 2015 la tasa debería aumentarse a 81.5%²⁰⁰. Mientras que al año 2006 la tendencia pareció optimista, al contar 78.7% de las viviendas con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua²⁰¹, sin embargo al 2011 se revirtió, siendo 75.3% (área urbana

¹⁹⁷ MARN, IARNA-URL y PNUMA (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). (2009). *Informe ambiental del Estado. GEO Guatemala 2009*. Guatemala: Autor. Pág. 190

¹⁹⁸ IARNA-URL (Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar). (2012). *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala: Autor. Pág.218

¹⁹⁹ Idem. Pág.217

²⁰⁰ SEGEPLAN, *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente Guatemala: Serviprensa, 2010. pág.31

²⁰¹ Son fuentes mejoradas de abastecimiento de agua: Tubería dentro de la vivienda, tubería fuera de la vivienda, pero dentro del terreno y chorro público.

90.5%, área rural: 58.2%) lo que podría dificultar o impedir el cumplimiento del mencionado ODM.

Tabla No 7: Principales fuentes de agua para el consumo humano, 2000, 2006 y 2011

Principales fuentes de agua	2000	2006	2011		
	Global	Global	Global	Urbana	Rural
Tubería dentro de la vivienda	56.3%	62.0%	60.2%	80.6%	37.2%
Tubería fuera de la vivienda, pero dentro del terreno	12.4%	14.3%	13.8%	9.3%	18.9%
Chorro público	4.0%	2.3%	1.3%	0.6%	2.0%
Pozo perforado público o privado	14.6%	10.5%	9.9%	3.9%	16.7%
Río, lago, manantial	7.3%	6.0%	7.4%	1.0%	14.6%
Camión cisterna	0.4%	1.3%	1.3%	0.5%	2.1%
Agua de Lluvia	0.6%	0.9%	1.7%	0.1%	3.6%
Otro	4.5%	2.6%	4.4%	4.0%	4.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Total de hogares (en millones)	2.19	2.65	2.98	1.58	1.40

Fuente: Instituto Nacional de Estadística- Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida 2000, 2006 y 2011

Aún al tener acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, **“la calidad del recurso es deficiente en muchas partes del país”**, explica el IARNA: *“más del 50% no contenía niveles adecuados de cloro, y más de una cuarta parte presentó contaminación bacteriológica”*²⁰². A esto se agregan la falta de plantas de tratamiento de aguas negras así como casos específicos como, por ejemplo, los alrededores de la Mina Marlin, según informa la Comisión Pastoral Paz y Ecología (COPAE) tras 4 años se monitoreo consecutivo: *“los habitantes de las comunidades y las demás formas de vida que se encuentran en el área de influencia de la mina continúan en alto riesgo de contaminación...”*²⁰³. En resumen, la contaminación no sólo afecta al agua de ríos y otros superficiales, también las aguas del manto freático, desde uso de químicos en agroindustrias y con metales pesadas.

Los datos del acceso a agua para consumo humano reflejan las diferentes realidades existentes en el país. El 8.5% de los hogares que en el 2011 recibieron agua por tubería indican que su servicio de agua es privado. El demás servicio varía de acuerdo al área: en 73.9% del área urbana es de **servicio público**; en área rural el 70.0% es administrado por **comités de agua**, es decir, autoridades locales de los lugares poblados, lo que asegura una relación social directa entre autoridad y usuario del agua²⁰⁴. Una Ley de Aguas a consensuarse debe responder a estas realidades y considerar la importancia que juegan los comités de agua para los usuarios.

Los guatemaltecos pagan un promedio mensual de Q 37.26 para el servicio de agua (Q 49.10 en área urbana y Q 15.34 en área rural). Sin embargo, este servicio es irregular para dos de cada cinco hogares: en promedio estos **hogares carecen de servicio de agua** durante 11 días al mes. Además, los días con servicio de agua, la mitad de las viviendas sólo tiene agua por poco más de 7 horas²⁰⁵. Vale la pena recordar que una buena parte del uso de agua es doméstico: Por cuestiones culturales, las mujeres son las primeras

²⁰² IARNA-URL, Op.cit. pág.137

²⁰³ COPAE: *Los Problemas Creados por la Mina Marlin–Goldcorp en San Marcos, Guatemala*

²⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística (INE) Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2011

²⁰⁵ Idem.

afectadas de la falta de agua, obligándolas a caminar por kilómetros para lavar la ropa o conseguir agua para el consumo humano.

Conflictividad alrededor del agua

El agua es un bien de suma importancia para la vida humana, el acceso al agua implica conflictos que se manifiestan en **denuncias ante instituciones públicas**. En un análisis del año 2011²⁰⁶ se mencionan tres instituciones públicas como principales receptoras de denuncias sobre el tema agua: la Dirección General de Cumplimiento Legal del MARN, el Ministerio Público, así como la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) y sus auxiliaturas departamentales. En un período de año y medio (enero 2010 a agosto 2011) se recibió un total de 577 denuncias.

Una buena parte de las **denuncias se vinculan a actividades industriales**. Los datos de la PDH muestran que en 26.5% de los casos se denuncia la contaminación del agua por desechos tóxicos o peligrosos, seguido de 21.8% por desviar o detener el curso normal del agua, el 19.2% por realizar, permitir o autorizar actividades industriales o comerciales ambientalmente peligrosas, el 14.0% por distribuir agua contaminada y el 10.4% por descargar aguas servidas en los ríos, lagos, lagunas y otras.

De las denuncias penales sólo **muy pocos casos ingresan al Organismo Judicial (OJ)**: en el período de enero 2005 a noviembre 2008 ingresaron 23 casos al OJ comparado con cuatro sentencias absolutorias de denuncias de contaminación industrial. Concluye el análisis que *“la efectividad de la judicialización de conflictos ambientales relacionados con el agua así como las denuncias debe considerar el nivel muy insignificante de penas y la poca probabilidad de concluir con condenas se constata una peligrosa injusticia ambiental. Para un mejor respeto al agua y al medio ambiente es indispensable fortalecer los controles de oficio de entidades como el MARN, así como medidas efectivas de sanción en caso de infracciones.”*²⁰⁷.

Prácticas concretas del uso de agua en el marco de proyectos industriales

En los discursos gubernamentales se habló de la estrategia de “las dos puertas” – como planteamiento teórico de una atención equitativa entre economías campesinas y economía empresarial. Sin embargo, se contrasta por los hechos en la práctica concreta, reflejando el apoyo del Ejecutivo a favor de la explotación de recursos naturales, bienes del Estado – minerales del subsuelo y agua. Los respaldos gubernamentales de índole económica, administrativa, entre otras, se justifican como una oportunidad para ingresos y empleo para el país²⁰⁸, materializándose concretamente, por ejemplo, al respaldar la construcción de plantas hidroeléctricas privadas, en grandes eventos para atraer inversionistas internacionales que incluso proponen proyectos para exportar agua de

²⁰⁶ Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2011): *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala*. Pág.115 al 117

²⁰⁷ Idem.

²⁰⁸ Contrasta el número total de 15 empleados previstos para la fase de operación de la Hidroeléctrica Canbalam I en Santa Cruz Barillas comparado con los más de 600 elementos de PNC y ejércitos que se envió a este remoto municipio para imponer el estado de sitio en mayo 2012.

manantial de alta calidad²⁰⁹, al defender la industria minera con la suspensión de garantías constitucionales²¹⁰, entre otros.

Por otro lado, las industrias extractivas, con sus preocupantes implicaciones para el agua, generan conflictividad y rechazo popular: la construcción de grandes plantas hidroeléctricas en áreas donde la mayoría de comunidades carece de energía eléctrica²¹¹; en las demás comunidades caracterizadas por pobreza y pobreza extrema se paga la energía diez veces más cara que en la ciudad capital²¹², así como, la construcción de más plantas hidroeléctricas a pesar de que Guatemala solo logra exportar una parte de todo su excedente de electricidad generada²¹³. Y respecto a los temas agua y ambiente, en un artículo de “Plaza Pública” se expresó que *“en materia de supervisión ambiental, el Estado es ciego y paralítico por voluntad propia. A esta práctica se le llama ‘dumping ecológico’: el país cuya legislación ambiental es más laxa, y cuyo sistema de monitoreo es menos eficiente, es el que tiene mayores oportunidades de atraer inversión extranjera. Cosa profundamente injusta puesto que los platos rotos no los pagan los funcionarios del Gobierno o los diputados, sino las poblaciones que viven cerca de los proyectos.”*²¹⁴

En términos generales se observa en el tema de agua un fenómeno similar a la tierra: la expansión acelerada y el acaparamiento de los bienes a favor de proyectos extractivos – monocultivos agroindustriales, minería, hidroeléctricas – implica mayores afectaciones de las poblaciones marginadas, por la falta de agua y tierra.

Caso ejemplar: El impacto de las acciones de los ingenios azucareros en la Costa Sur con el monocultivo de la caña de azúcar sobre el derecho al agua y otros

En diferentes partes del país se hace uso insostenible del agua, sobre explotando el manto freático, contaminando fuentes de agua, desviando ríos, etc., que debería, por su calidad de “bien natural común”, ser protegido para el uso colectivo actual y para que esté disponible para las generaciones futuras. Y uno de los casos en particular que tiene un gran impacto en la población de la Costa Sur de Guatemala, es el impacto de las acciones de los ingenios azucareros con el monocultivo de la caña de azúcar, impactos que repercuten en garantizar el derecho a la alimentación y los niveles de vida de las poblaciones afectadas, generando escases de agua y pérdida de acceso a zonas de pesca y bosques²¹⁵. El bosque actualmente es objeto de explotación y deterioro debido a la

²⁰⁹ <http://gisgt.com/index.php/es/proyectos-de-inversion/sectores/alimentos-y-bebidas>

²¹⁰ Por ejemplo, en artículo de Prensa Libre, titulado “Disputa minera militariza región en San Rafael Las Flores”: se expresa que *“La presencia militar esta vez obedece a los planes que tiene la firma canadiense Tahoe Resources Inc., de Vancouver, para explotar lo que dice es uno de los cinco depósitos de plata más grandes del mundo.”*, http://www.prensalibre.com.gt/noticias/comunitario/Disputa-militariza-San-Rafael-Flores_0_929907247.html

²¹¹ En la memoria popular estos hechos se vinculan además con las masacres cometidas para la construcción de megaproyectos como, por ejemplo, la Hidroeléctrica Chixoy.

²¹² <http://www.plazapublica.com.gt/content/hidroelectricas-ir-al-fondo-de-sus-contradicciones>

²¹³ Según se cita al MEM, *“Guatemala cuenta con 1.000 MW de excedente de los que exporta solamente 160 MW”*: <http://www.marcotradenews.com/mercados/19605/Guatemala-busca-exportar-su-excedente-de-electricidad> 24/11/2013

²¹⁴ <http://www.plazapublica.com.gt/content/hidroelectricas-ir-al-fondo-de-sus-contradicciones>

²¹⁵ Situaciones similares están causando también otros monocultivos agroindustriales como palma africana y banano, entre otros.

expansión del mega monocultivo de la caña de azúcar que provoca las siguientes situaciones:²¹⁶

a. La pesca se agota: La población de las comunidades de costeras, por años han desarrollado prácticas de pesca artesanal como una actividad importante para la subsistencia y que sigue siendo una de las fuentes para garantizar la alimentación y el complemento de los ingresos para cubrir otras necesidades familiares, esta práctica la realizan en los riachuelos, esteros, lagunas, ríos donde obtienen una variedad de especies para el consumo humano utilizando el arte de pesca rudimentaria. Las campesinas y campesinos expresan que dedican gran parte de su tiempo a la pesca, pero este ha disminuido según expresan en un 25% debido a la contaminación de los ríos, esteros y lagunas, que provocan la muerte acelerada de la vida acuática y que en este año 2013 en la época de verano fue escasa la pesca, mismo que aumento en invierno pero no como años anteriores.

b. Desvío de ríos y excavación de pozos mecánicos: La caña de azúcar requiere de grandes cantidades de agua, por ello en época de verano instalan represas en los cauces de los ríos para desviarlos a través de los canales, zanjones instalados dentro del cañaveral para luego regar los cultivos con aspersores y por gravedad; desvíos que ha provocado la sequedad total de los mismos y por ende la desaparición de diferentes especies que habitaban en ellos, la migración de la fauna y la muerte de la flora como el mangle que es una especie protegida a nivel internacional y por la falta de agua dulce y salada se ve amenazada. Para citar algunos ejemplos; el desvío del río Bolas ubicado en jurisdicción del municipio de Champerico e inicio del desvío del río Salamá, los cuales amenazan con dejar sin alimentación a varias comunidades que sobre viven de la pesca artesanal. Una de las consecuencias es que en el invierno genera inundaciones que afecta la producción de alimentos y las viviendas. La perforación de los pozos mecánicos para el riego de la caña por parte de los ingenios azucareros, está dejando sin agua o a más profundidad el manto freático de los pozos artesanales como una de las únicas fuentes que les brinda el vital líquido a la población afectada ya que no cuentan con agua potable.

c. Contaminación del agua: La aplicación de la vinaza²¹⁷ (altamente corrosivo y contaminante de las fuentes de agua), es aplicada con aspersores industriales que pueden alcanzar aproximadamente un radio de 30 metros en el lanzamiento del producto, pero se desconoce si los componentes son permisibles para aplicarse, a criterio de algunos líderes y técnicos se ha coincidido de que el producto es volátil y debido a ello la fetidez de la vinaza alcanza un radio de aproximadamente 10 kilómetros, de tal manera que para las comunidades resulta inhumano vivir en dichas condiciones.

En conclusión, urge un marco normativo que garantice el derecho humano al agua, una efectiva gobernabilidad y el involucramiento de amplios sectores en procesos de gestión

216 CEUR. Centro de estudios Urbanos y regionales. Universidad de San Carlos de Guatemala.

217 Es un residuo industrial que se genera durante la destilación del alcohol, presenta en su composición química altos contenidos de materia orgánica, potasio y calcio y cantidades moderadas de nitrógeno y fosforo, lo usan como abono para incrementar la productividad de la caña y que además le adhieren otros componentes como los residuos de soda caustica y una fuerte cantidad de heces de animales de porcino, aviar y humano (únicamente se ha podido detectar por pláticas con los trabajadores).

de agua. Es importante asegurar el uso eficiente y con menor contaminación del agua y, a manera conexa, contemplar el manejo adecuado de los bosques. Priorizar los usos del agua, la planificación y la regularización. *“Todo ello garantizaría un acceso justo, responsable y equitativo al vital líquido”* a fin de salir del estado actual, de tener mucha agua pero poca gestión.²¹⁸

²¹⁸ IARNA-URL, Op.cit. Págs.131 y 143

Capítulo 8: Derecho a la salud (Artículo 12 del PIDESC)

Introducción

“El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología, política, condición económica o social”²¹⁹. Así mismo el Derecho a la Salud es un derecho incluyente, que abarca no sólo una atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso a agua limpia y potable, saneamiento apropiado, alimentos inocuos, una nutrición adecuada y vivienda digna, lamentablemente en Guatemala por las brechas históricas de desigualdad, la mayoría de la población guatemalteca no puede gozar de este derecho y haciendo que el mismo solo sea una prerrogativa de pocas personas.

Guatemala continúa careciendo de un sistema universal de protección social de la salud, que asegure a toda la población, sin ningún tipo de discriminación, el acceso a servicios de atención de calidad. La mayoría de gobiernos solo han tomado medidas paliativas como políticas de salud, manteniendo la tendencia privatizadora en el financiamiento, administración y prestación de los servicios de salud, sin compromiso real con el efectivo cumplimiento del derecho a la salud de la población.

Se mantienen los mecanismos de reproducción de la reforma de mercado promovida e impulsada principalmente en los años 90s, algunos de los cuales continúan vigentes debido a una política de arrastre y de cambios aditivos que se han traducido en una “privatización por desgaste” de lo público.

La ausencia y/o inadecuada cobertura de los servicios públicos de salud, así como la fragmentación y segmentación del sistema de salud, duplica los gastos de atención a la población e incrementan el gasto de bolsillo de las familias, condición que genera mayores brechas de acceso e impacta en las economías familiares.

El Estado de Guatemala no garantiza el goce al derecho a la Salud a la población guatemalteca debido a que la cobertura es limitada y se concentra en las áreas urbanas, la extensión de cobertura a través de un paquete mínimo de servicios dirigida a la población materno infantil y realizada a través de la firma de convenios con ONG, debilita el ejercicio del derecho a la salud por parte de la población y limita la obligatoriedad del Estado a garantizarlo. La firma de convenios con ONG para esta extensión de cobertura no garantiza calidad, al carecer de mecanismos de monitoreo y evaluación por lo que no cumple el mandato del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²¹⁹ Constitución de la OMS.

El Sistema Público de Salud deberá superar el modelo médico hegemónico de énfasis individual curativo y basado únicamente en la racionalidad científica; mediante la apertura a un vínculo respetuoso de intercambio y coordinación horizontal con los modelos de atención de los pueblos indígenas. Asimismo, fortalecerá el modelo de auto-atención vigente en las comunidades.

Es clara la necesidad de iniciar la construcción de un Sistema Único Público de Salud basado en un Estado social, y re-distributivo pluricultural; que se dirija al logro progresivo de una real cobertura universal en términos de acceso y equidad, así como a una ampliación participación social en las acciones sanitarias en especial en la fiscalización del desempeño del sistema. Esta situación requiere una pronta discusión y reestructuración del Sistema de Salud.

Deficiencias estructurales y análisis macro del Sistema de Salud²²⁰

El derecho que la población tiene a gozar de salud está respaldado por un amplio marco Jurídico y político nacional e internacional, es así como en la Constitución Política de la República, en su capítulo II hace referencia a los derechos sociales, y en su sección séptima establece el derecho a la salud, esto se traduce en términos más concretos en una serie de Leyes, reglamentos y normativas, entre las que podemos mencionar el Código de Salud, en el cual se hace referencia al derecho a la salud, la gratuidad de los servicios, la conformación del sistema nacional de salud, la definición del modelo de atención entre otros aspectos; también se contabiliza en este marco leyes como la de descentralización, de desarrollo social, maternidad saludable, sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, el código municipal. Un importante instrumento político que establece una agenda para el desarrollo nacional son los Acuerdos de Paz en los cuales se establecen compromisos para mejorar la atención a la salud de las personas a través de la conformación de un sistema nacional de salud, mejora el financiamiento, garantizar la participación de la población.

En el ámbito internacional Guatemala ha adquirido compromisos al haber ratificado convenios como el 169 de la OIT que establece el reconocimiento de las diferencia y la existencia de los pueblos indígenas, el derecho a una identidad y el reconocimiento a la práctica de sus tradiciones en salud; el Convenio para la eliminación de todas las formas de Discriminación en Contra de la Mujer CEDAW; en el campo de la salud específicamente asume compromisos para impulsar al Atención Primaria en Salud Renovada. A pesar de contar con las herramientas político Jurídicas el balance de la acción del Estado para garantizar el derecho a la Salud sigue en números negativos.

El Estado de Guatemala incumple con el derecho a la salud al no haber desarrollado una política nacional que enfrente el reto de resolver la crisis histórica y estructural del sistema de salud, caracterizada por una segmentación proveniente de la existencia de varios subsistemas (públicos, privados lucrativos y no lucrativos, comunitarios); la cual genera profundas inequidades en el acceso y cobertura a la atención en salud integral de la población guatemalteca. Asimismo, se da una creciente fragmentación de servicios de

²²⁰ Instituto de Salud Incluyente –ISIS- y el Instituto por la Democracia de CONGCOOP

salud, expresada en la existencia de una multiplicidad de servicios de salud descoordinados y con diferentes atenciones sanitarias, generando ineficiencia e ineficacia en las bases del sistema de salud. Aunado a esto se observa también una débil función rectora del MSPAS²²¹. Esto se puede evidenciar observando las consultas entregadas por institución (más de 31 millones para el año 2011)²²² y su capacidad instalada en número de establecimientos.

Tabla No 8: Comparación por instituciones de Capacidad instalada y producción.

Institución	No. de Establecimientos	% de Consultas
MSPAS	1492	49
IGSS	125	15.7
Privadas	6963	34.3

Fuente MSPAS. Diagnóstico Nacional de salud 2012

Un segmento de población, los de mayor ingreso, tienen acceso completo a los servicios privados, otro, los que poseen empleo formal, a la seguridad social (IGSS); otros a la red pública de servicios del MSPAS (particularmente 2do y 3er nivel de atención), otros únicamente a paquetes básicos de servicios. Existe otro segmento que accede a la medicina alternativa (medicina tradicional y medicina Maya). Finalmente, existe aún un segmento que no tiene acceso regular a ninguno de los subsistemas anteriores (población rural en condiciones de pobreza extrema).

En general, es un sistema fragmentado, inequitativo y excluyente, además es de carácter curativo cuya operatividad no atiende integralmente a la salud, descuida la prevención, la pertinencia cultural y los determinantes psicosociales y económicos característicos del país, lo convierte en un sistema que no cumple con garantizar el derecho a la salud de la población.

Políticas financieras y tributarias no priorizan el gasto en salud

El financiamiento público de salud con relación al producto interno bruto (2.6% del PIB para el 2009), particularmente el gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social alcanza únicamente el 1.1% del PIB, estando en desventaja con el financiamiento público de otros países de la región. La no priorización del financiamiento público de salud genera una baja participación como parte del presupuesto y gasto del gobierno, siendo el 10.7% en el 2007, reduciéndose a 7.0% en el 2011. Esto genera limitantes importantes en el funcionamiento e inversión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Esto genera un sostenido aumento del gasto privado (4.5% del PIB para el 2009), que supera el gasto público de salud (2.6% para el 2009), lo que golpea las economías familiares y es una condición de agravamiento de la situación de pobreza y extrema pobreza de la población, ya que el gasto de bolsillo de las familias es el que tiene mayor participación en el gasto privado (4% del PIB para el 2009). Esto es reflejo de la ausencia de una política tributaria que permita fortalecer las finanzas públicas y con ello establecer

²²¹ Diagnóstico Nacional de Salud 2012, MSPAS.

²²² Diagnóstico Nacional de Salud, MSPAS 2012.

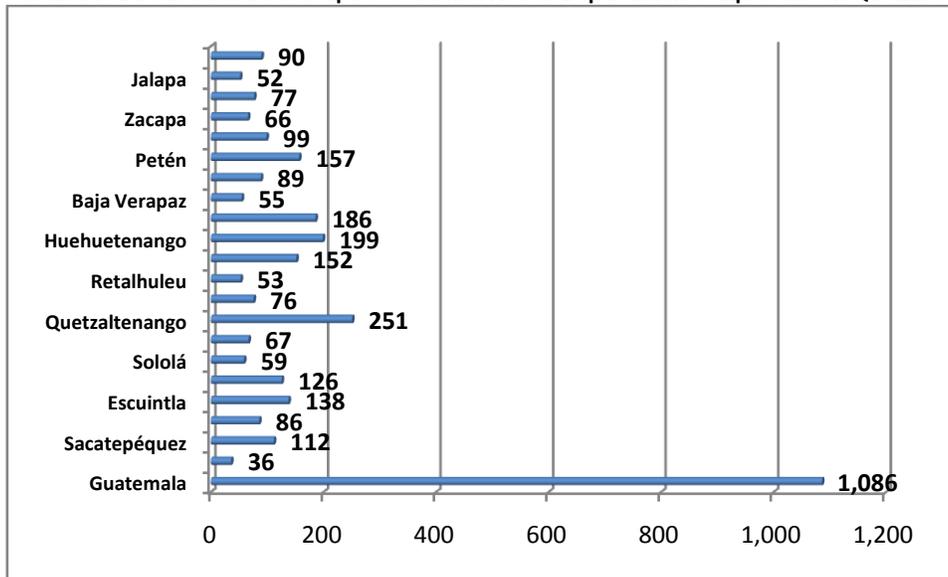
una condición necesaria para aumentar sostenidamente el financiamiento público de salud.

En cuanto a la asignación del presupuesto público y su distribución es sumamente bajo para el segundo y primer nivel de atención, comparado con la asignación del nivel hospitalario y la planta central. **Particularmente en el primer nivel de atención, que es donde se genera la atención preventiva y promocional de la salud es donde menor presupuesto se tiene**, y en una alta proporción se asigna al programa de extensión de cobertura PEC. Si bien ya se ha mencionado que el financiamiento en general es insuficiente; existe además una distribución desigual del mismo entre lo urbano y lo rural, generando mayores inequidades para la población indígena, pobre y en extrema pobreza. Este limitado presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que permite únicamente mantener el funcionamiento precario de la institución con un margen sumamente estrecho para la inversión e innovación en la política sanitaria.

Así mismo la rigidez de la estructura presupuestaria y el escaso financiamiento público para la salud han mantenido los servicios en constante crisis con la consecuente acumulación de demanda insatisfecha y poca capacidad de respuesta a todo nivel, es improrrogable el incremento sostenido del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con base en indicadores demográficos, de población en pobreza, de mortalidad materna e infantil y eliminar el gasto de bolsillo que afecta a las familias más pobres y buscar formas públicas de financiamiento de la salud.

La prioridad que los gobiernos asignan a la salud se refleja en la proporción del gasto público asignado y ejecutado. Además de la escasa asignación la distribución del presupuesto por departamento demuestra grandes disparidades, como lo evidencia la gráfica 1 los departamentos con mayor pobreza, reciben la menor asignación presupuestaria por habitante al año.

Gráfica 7: Distribución del Presupuesto del MSPAS Por Departamento expresado en Quetzales



Fuente: Elaboración Propia con datos del Sicoín, 2013

En el monitoreo que se realizó al presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como ente rector de la salud de los y las guatemaltecas, y como el ente encargado de ejecutar de forma eficiente y eficaz los recursos financieros asignados, se ha podido visualizar que en el año 2013 ejecutó Q 4,935.50 millones de los Q 5,111.6 millones vigentes, 94.77% de ejecución²²³. La ejecución presupuestaria de dicho ministerio, no necesariamente se traduce en la mejora de los servicios de salud y en cubrir las necesidades que continúa enfrentando la población guatemalteca.

Así mismo se realizaron reacomodos internos, traslados de recursos de un programa a otro y dicho ministerio dejó ejecutar **Q 272.19** millones, los programas con fuertes recortes, fueron Infraestructura en Salud con Q 120.41 millones; Salud y Ambiente Q 149.19 millones; Recuperación de la Salud Q 17.34 millones y el Programa de Control de ITS, VIH/SIDA con Q 29.92 millones, lo cual repercute directamente en las acciones planificadas.

El Programa de Salud y Ambiente, continua sin ser una prioridad para el actual gobierno, ya que en el mismo, se encuentran las actividades orientadas a la promoción y prevención de la salud que contribuye al control de las enfermedades, a la promoción de ambientes y estilo de vida saludable con participación activa de los grupos comunitarios organizados y acciones de evaluación para la mejora continua de la calidad de los servicios de salud para la población guatemalteca.

Por el contrario en el 2013 solamente se le dio prioridad a los programas que responden al Plan Hambre Cero y a la Ventana de los Mil Días, abandonando el fortalecimiento del primero y segundo nivel de atención, que es donde están las necesidades de la población, que día con día continúan enfrentándose a la inequidad en el acceso a los servicios, al desabastecimiento y al poder contar con una atención preventiva.

Debilitamiento de lo público en el cumplimiento del derecho a la salud sigue expresándose en el país

Falta de visión y claridad sobre el rol que debe jugar el Estado en la salud y la sociedad al no existir planes nacionales de salud que tengan una visión de Estado y de largo plazo, lo que mantiene baja capacidad regulatoria por parte del MSPAS de las entidades públicas y privadas del sistema de salud, una red pública de servicios del MSPAS rezagada y sin liderazgo para reducir la fragmentación y fortalecer redes integradas de salud, Flexibilización en la contratación laboral, un sistema de información fragmentado y parcial, y poca articulación entre instituciones públicas (MSPAS-IGSS), en búsqueda de superar paulatinamente la segmentación del sistema de salud.

Con base en la problemática del Sistema de Salud ya descrita, estrategias tales como el Pacto y Plan Hambre Cero, específicamente en lo que corresponde al Ministerio de Salud, enfrentan serias dificultades de operativización y concreción dado que el MSPAS no tiene la capacidad instalada para gestionar y alcanzar los resultados propuestos; además que

²²³ Informe de Monitoreo al Presupuesto del MSPAS, año 2013. Instituto por la Democracia de CONGCOOP.

nuevamente se reproduce el enfoque hacia el grupo materno-infantil, evidenciando una vez más la débil perspectiva de género.

Virtual privatización del sistema de salud

La actual política de salud incentiva la prestación privada de servicios de salud de carácter lucrativo o no lucrativo, lo que afecta el rol del Estado en el cumplimiento del derecho a la salud.

Se continúa con la realización de convenios con organizaciones no gubernamentales para la ejecución del programa de extensión de cobertura (PEC), que consiste en una atención focalizada hacia mujeres en edad fértil, niños y niñas, que no resuelve las necesidades de salud de la población. No se conocen estudios que permitan confirmar el impacto de este programa pese al significativo financiamiento acumulado que ha requerido. Adicionalmente, la firma de convenios se da en un contexto del apareamiento de puntos opacos en la administración pública y un intenso tráfico de influencias. Pese a lo anterior, el presupuesto para el PEC se ha incrementado de Q2.7 millones asignados en el 2012 a más de 500 millones asignados en 2013. Algunas ONGs llegan a tener asignaciones de más de Q20 millones en el presupuesto 2013.

La brecha histórica de una red pública de servicios de salud y la priorización del programa de extensión de cobertura, impacta en la ausencia de una cobertura y acceso real de la población a servicios sanitarios, por lo que las familias guatemaltecas se ven forzadas a la compra de atención en salud a proveedores privados a través del pago de bolsillo. Este pago privado participa de una manera importante en el financiamiento de la salud y daña las economías familiares, sin generar beneficios integrales y de calidad en salud para la población.

Continúa la atención inadecuada a las necesidades y problemas de salud que presenta la sociedad

La población guatemalteca atraviesa por un proceso de complejización epidemiológica por ciclos de vida, caracterizado en general por la presencia importante de problemas infecciosos y carenciales, por el incremento de problemas no transmisibles (crónico degenerativas) y lesiones, ha esto debemos sumar a existencia de problemas de salud que rebasan el modelo biomédico y que son atendidos por modelos alternativos como el Maya, y que tiene relevancia en la concepción integral y holística de la salud y que no son considerados como problemas de salud

La atención priorizada por el MSPAS no da cuenta de lo señalado anteriormente, enfocándose en programas verticales, paquetes básicos con atenciones mínimas o por grupos restringidos de población como el materno infantil, dejando fuera de la atención integral, con pertinencia intercultural y perspectiva de género a la población guatemalteca, destacándose la no priorización de escolares, adolescentes, hombres y la atención integral de la mujer.

La atención brindada por el MSPAS caracterizada en el punto anterior no desarrolla acciones de prevención ni de promoción de la salud al no planificarlas dentro de sus acciones, particularmente las normas de atención están centradas en las personas por ciclos o etapas de vida, sin tomar en consideración normas de atención familiar y comunitaria como base para una real prevención y promoción de salud.

La atención priorizada en los problemas relacionados con la desnutrición de la población, carece de metodologías, definiciones operativas, monitoreo y control, que permitan el impacto en las condiciones de vida y en la situación nutricional de la población

La atención materna a pesar de contar con inversiones importantes tanto de recursos del Estado como de la cooperación externa aún no da cuenta de resultados aceptables, para el año 2011 se reportó una razón 140 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos²²⁴, esto a pesar de que ya en la ENSMI, se reportaba un incremento en la atención del parto institucional lo cual es indicativo de que esta medida no es necesariamente una opción para resolver este problema, esto se agrava al demostrar este estudio que las muertes maternas son de iguales proporciones (40% aproximadamente)²²⁵ al ser atendidos institucionalmente o en la comunidad. El número de parto institucional aumenta pero la muerte materna también aumenta en este espacio.

La epidemia del VIH sida sigue avanzando, para diciembre de 2012, se habían registrado un total de 29,664 casos de personas con VIH; de las cuales, 18,082 son hombres, 11,557 son mujeres y 25 casos han sido reportados sin registro de sexo,²²⁶ de estos casos según el programa nacional de VIH sida solamente el 50% aproximadamente tienen acceso a tratamiento. Según el ONUSIDA, una de cada tres personas con VIH conoce su diagnóstico, lo que refleja un estimado de al menos 65,701. Adicionalmente se prevén 7,557 nuevas infecciones anuales, lo que significa que 21 personas adquieren el VIH diariamente. No se tiene recursos suficientes para garantizar acceso a servicios, medicamento y disminución del estigma que provoca esta enfermedad.

La ausencia de una red de servicios pública que garantice el acceso y la cobertura de la población hace inoperante e insostenible cualquier iniciativa en salud que no implique tratar temas sistémicos, organizacionales y financieros del sistema de salud. El MSPAS para el 2011 contabilizaba para atender a alrededor de 15 millones de habitantes con 1101 establecimientos institucionales del primer nivel de atención.²²⁷

El primer nivel de atención en salud del MSPAS no brinda una atención universal y permanente, para todas las personas sin exclusión alguna, ni desarrolla intervenciones dirigidas a atender a las personas, las familias y su entorno comunitario. El MSPAS no garantiza: la **Disponibilidad** a través de un número suficiente de establecimientos y programas de salud que atiendan las necesidades de salud de todas y todos; la **Accesibilidad** para todos y todas sin discriminación, garantizando accesibilidad física,

²²⁴ Estudio Nacional de Mortalidad Materna

²²⁵ ENSMI 2008 - 2009

²²⁶ Centro Nacional de Epidemiología, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Estadísticas de VIH y VIH avanzado, Guatemala, año 2012; actualizado al 28 de abril de 2013.

²²⁷ Diagnóstico nacional de salud 2012 MSPAS

económica y acceso a la información; la **Aceptabilidad** que se debería reflejar en servicios culturalmente apropiados, y sensibles al tema de género, así como atención para las diferentes etapas del ciclo de vida; y, por último, la **Calidad de los establecimientos, bienes y servicios de salud** al no estar orientados a la satisfacción de necesidades y apropiados desde el punto de vista científico y médico como elementos de buena calidad.

Perspectiva de género en salud

Hay que hacer notar la ausencia de perspectiva de género en salud para atender las necesidades de todos los ciclos de vida, particularmente a los hombres y las personas de la diversidad sexual, prevalece el enfoque reproductivo limitado casi exclusivamente a las atenciones al ciclo de la maternidad y la entrega de métodos de planificación familiar, sin enfocar la atención integral de la mujer y el varón en sus diferentes etapas de vida. Destacándose la ausencia de la promoción de la equidad salud, en el marco de las relaciones de poder del sistema patriarcal prevaleciente.

Discriminación y pertinencia intercultural en salud

No existen políticas, estrategias y acciones concretas para aplicar la pertinencia intercultural en la atención en salud, por parte del MSPAS. Lo anterior obedece en parte a la carencia de presupuesto y decisión política para impulsar iniciativas provenientes del Programa de Medicina Tradicional y de la Unidad de Pueblos Indígenas e Interculturalidad del MSPAS. Persiste la discriminación y racismo como una práctica habitual en los servicios públicos de salud, particularmente lo referente a la atención de la población maya, garífuna y xinca, y sus modelos de atención en salud.

Leyes vigentes en el país, como la Ley de Maternidad Saludable, tiene en su contenido artículos que atentan el Derecho de los Pueblos, particularmente lo relacionado con el papel de las abuelas comadronas, el enfoque de la atención del parto y las decisiones familiares; y la ausencia de la participación de representantes de los pueblos en la Comisión Multisectorial para la Maternidad Saludable.

Con respecto a la Discriminación, con frecuencia hay maltrato de parte del personal de salud a los pacientes por su etnia, condición económica, situaciones de distancia. Se discrimina por llegar tarde, pues muchos pacientes, debido a la distancia suelen llegar muy tarde a los servicios y eso ocasiona que ya no los atiendan. Se utiliza un sistema de proveer números a los pacientes conforme llegan hasta cierta cantidad y después de esto les niegan la atención.

Los servicios de salud priorizan a la mujer en gestación, pero dejan por fuera al resto de los grupos de edad con necesidad de servicios, particularmente adolescentes, adultos trabajadores y personas de la tercera edad. Aun dentro de los grupos de prioridad, la atención que se brinda no es integral, por ejemplo, se promueve el control de crecimiento en niñez menor de 5 años pero no se les asegura tratamiento oportuno para episodios infecciosos y otras enfermedades que afectan el estado nutricional.

Participación ciudadana, acceso a servicios, discriminación y derecho a la elección del modelo de atención²²⁸

El código de salud en su artículo 5 obliga a la ciudadanía y comunidades y les da el derecho de participar en la planificación, ejecución y fiscalización de programas de salud.

El Estado de Guatemala no ha cumplido con crear ni mantener espacios de participación ciudadana. La planificación del presupuesto en salud es aún centralizada. Posteriormente queda a la vista del Congreso, órgano que decide finalmente su aprobación con los cambios que consideren sea de manera técnica o discrecional. Los programas y políticas de salud son diseñados y elaborados exclusivamente por el ejecutivo con directrices tanto de la cúpula política como de organizaciones internacionales pero no toman en cuenta las necesidades de la población ni la participación de ésta. Actualmente existe una organización comunitaria (Consejos de Comunidades) a niveles municipal, departamental y nacional; que hace acciones de vigilancia ciudadana por el derecho a la salud pero que sin embargo no tiene participación en ninguna parte del proceso de diseño de programas ni de políticas de salud. No existe un espacio desde el nivel municipal al nacional en donde el gobierno, en conjunto con la sociedad civil, planifique políticas y programas de salud conforme a la ley. A nivel del sistema de consejos de desarrollo (ley de consejos de desarrollo urbano y rural) se tiene un mandato de tener comisiones de salud pero en la práctica son débiles, no operan o no existen.

Acceso a servicios de salud

El Código de Salud en su artículo 4 obliga a las instituciones de gobierno a velar porque la población tenga acceso a servicios de salud gratuitos.

El gobierno ha seguido las directrices de organismos internacionales que promueven un paquete básico de servicios de salud mediante focalización a grupos prioritarios que a la larga socavan el derecho a la salud y promueven discriminación. Este paquete básico principalmente es ejecutado por Organizaciones no Gubernamentales mediante convenios de prestación de servicios que solo incluyen la atención al grupo materno infantil, dejando fuera a la población de adolescentes, de la tercera edad y adultos. Los programas focalizados incluyen el control prenatal, control de crecimiento, dotación de anticonceptivos e inmunizaciones principalmente. Estos programas generalmente son instruidos tanto por la cúpula política pero principalmente por organismos internacionales tanto por la vía de la focalización de programas como por la vía de las prioridades. Los objetivos del milenio han contribuido a que se focalice precisamente en dichos programas en el entendido que son prioridades de la comunidad internacional y no está basado en las necesidades de la población.

El acceso a servicios de salud está vedado a la población rural y marginada, inclusive como mujeres embarazadas para poder acceder a servicios de salud deberán caminar largas distancias de hasta 3 a 4 horas y en muchos casos viajar hasta 8 horas para llegar a un

²²⁸ CEGSS-Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud.

servicio de salud de mala calidad. Los hospitales, centros de salud, aún hay puestos de salud y centros comunitarios desabastecidos de medicamentos, equipos e insumos que hacen que dichas unidades manden al paciente a comprar sus insumos como guantes, jeringas, hilos de sutura, etc. Así mismo, los pacientes solo reciben receta y deben comprar los medicamentos en las farmacias privadas, lo cual conlleva a los altos gastos de bolsillo por parte de la población (hasta 70%).

El sistema de referencia para la enfermedad grave y atención de emergencias es deficiente, no hay un sistema de transporte efectivo y gratuito, y las pocas ambulancias que existen no disponen de presupuesto para mantenimiento, reparación ni combustible, por lo cual le cargan un pago al paciente que supuestamente es para gastos de combustible aunque muchas veces sobrepasa ese costo, además de que dichas ambulancias se mantienen sin funcionar crónicamente por la falta de dicho presupuesto.

En relación al derecho a la elección del modelo de atención, el artículo 66 de la constitución política de la república obliga al estado a respetar las formas de organización, cultura y tradición de los pueblos de Guatemala. El gobierno prioriza y subsidia la medicina química por existir convenios oscuros con transnacionales y empresas proveedoras de medicamentos y no tiene ni leyes ni políticas para promover con presupuesto nacional la medicina alternativa y tradicional. A las mujeres embarazadas se les coacciona para que tengan sus partos en las unidades de salud, a las comadronas se les obliga o coacciona en muchos servicios de salud para que refieran a toda paciente embarazada en contravención al respeto a la cultura y tradición.

Situación de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, adolescentes y jóvenes²²⁹

Guatemala contaba en 2012 con una población aproximada de 15.1 millones de habitantes, de la cual el 51% son mujeres, con un pirámide de base ancha, el 51% está constituida por menores de 18 años y la población adolescente entre de las edades de 10 a 19 años constituyen el 23%, segmento que equivale a 3.5 millones. El 54% de la población vive en el área rural y el 41% de la población total se autodefine como indígena.

El 54% de la población mayor de 12 años vive en unión; casi la cuarta parte (23%) de los hogares guatemaltecos tiene como jefe de hogar a una madre soltera. Las adolescentes inician tempranamente su actividad sexual; el 20% tienen su primera relación sexual antes de los 15 años y el 55% la tienen entre los 15 y 17 años de edad. El 92% no utilizan ningún método anticonceptivo al iniciar sus relaciones sexuales. La edad media de la primera relación sexual es de 18.3 años y para el primer hijo de 19.4 años. Se reporta que un 44% de las adolescentes guatemaltecas han estado al menos una vez embarazadas y que el 40% ya son madres. Cerca del 19% de todos los nacimientos en el país ocurren en adolescentes.

Los embarazos en adolescentes han ido en aumento, ya que en 2009 se reportaron un total de 41,529 partos, cifra que ascendió a 49,231 en 2011, se estima que

²²⁹ Asociación Mujeres en Solidaridad –AMES-).

aproximadamente cada 8 minutos una adolescente se convierte en madre en Guatemala.²³⁰

Desde 1984 a diciembre de 2012 el Centro Nacional de Epidemiología del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha registrado 29,664 casos de personas diagnosticadas VIH Positivas y la forma de transmisión se mantiene en más del 90% de los casos a través de relaciones sexo genitales, de las cuales el 46.78 % manifiestan estar casadas o vivir en unión con su pareja.²³¹

Educación Integral en Sexualidad:

En agosto de 2008, en el marco de la XVII Conferencia Internacional de SIDA , se realizó la Primera Reunión de Ministros de Educación y Salud de América Latina y el Caribe, en donde se suscribió la Declaración Ministerial “Prevenir con Educación”, en la cual los funcionarios se comprometieron a incluir la Educación Integral en Sexualidad en los programas escolares. Guatemala suscribió la declaración y en julio de 2010 los Ministerios de Salud y Educación firmaron la Carta Acuerdo “Prevenir con Educación” en la que se definen lineamientos de coordinación, entre estos; la creación de la Mesa Biministerial. Sin embargo estos compromisos aún no se ven fortalecidos debido a que; para las administraciones del gobierno, las y los adolescentes y jóvenes no han sido una prioridad a pesar de constituir un segmento importante de la población, lo que se refleja en las asignaciones presupuestarias dirigidas a ellas y ellos. Las y los adolescentes constituyen casi la cuarta parte de la población total del país y dada su vulnerabilidad, socioeconómica, merecen recibir la atención necesaria a las demandas de sus necesidades en materia de salud sexual y reproductiva.

Los embarazos y partos en adolescentes se han incrementado en el último quinquenio. Los adolescentes y jóvenes tienen proporciones de necesidad insatisfecha en el uso de métodos de planificación familiar por encima del promedio nacional. Por lo tanto, el Estado de Guatemala debe realizar mayores esfuerzos por satisfacer las necesidades de anticoncepción de la población adolescente y joven.

A pesar de que el número de “Espacios Amigables” y de clínicas de Atención Integral y Diferenciada para Adolescentes han superado las metas establecidas en el Plan Estratégico Multianual del Programa de Salud para Adolescentes y Jóvenes, el acceso a consejería y uso de métodos anticonceptivos sigue siendo deficitario en el país para estos grupos poblacionales.

No se visualiza una coordinación apropiada entre el Programa Nacional de Salud Reproductiva y Programa Nacional de ITS, VIH/SIDA para desarrollar intervenciones comunes que hagan sinergia para la mejora de la salud sexual y reproductiva de la población adolescente y joven en el país.

²³⁰ Informe de Monitoreo de Salud Reproductiva de las Mujeres en Guatemala, Punto 13 y 14 de la Agenda Estratégica de la Mujeres Guatemaltecas 2012-2016, julio 2013.

²³¹ Resultados del Monitoreo sobre el Acceso a la Salud Sexual y Salud Reproductiva de la Mujeres que viven con VIH y SIDA en los servicios de Salud, 2012.

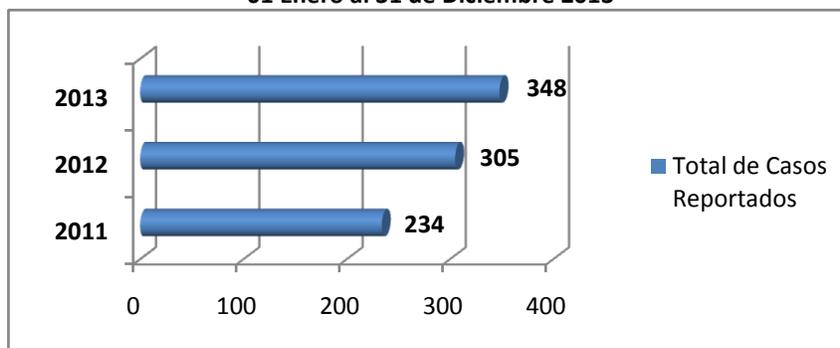
La asignación presupuestaria que el Estado de Guatemala hace a las actividades que favorezcan la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes es precaria y requiere de una mayor concienciación de los tomadores de decisiones políticas, para que asignen un presupuesto acorde a las necesidades de dichas poblaciones.

Mortalidad Materna²³²

La mortalidad materna continúa siendo una de las mayores causas de muertes de mujeres en el país, debido al poco acceso a los servicios de salud en el área rural y otros condicionantes de la salud como la pobreza, pobreza extrema y la desnutrición. Según datos del Sistema de Información Gerencial en Salud –SIGSA- del Ministerio de Salud, Grafica 2, al mes de diciembre se registraron 348 muertes maternas, 23 casos más que en año 2012. Lo que llevaría a preguntarse si realmente la Estrategia de los Mil días que responde al Plan Hambre Cero, está teniendo el impacto esperado, cuando los datos están mostrando lo contrario.

Los departamentos que reportan más casos son Huehuetenango reportó **67 casos**, (índice de pobreza de 71.4%), Quiché, reportó **42 casos**, (índice de pobreza 74.0%) y Alta Verapaz reportó **32 casos** (índice de pobreza 83.3%); estos departamentos están en una categoría de vulnerabilidad nutricional Muy Alta, lo que nos denota el abandono en que se encuentra el área rural; cabe resaltar que la mayoría de muertes maternas continúan siendo por causas prevenibles y en los departamentos con altos índices de pobreza.

Gráfica 8: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social Casos de Mortalidad Materna 01 Enero al 31 de Diciembre 2013

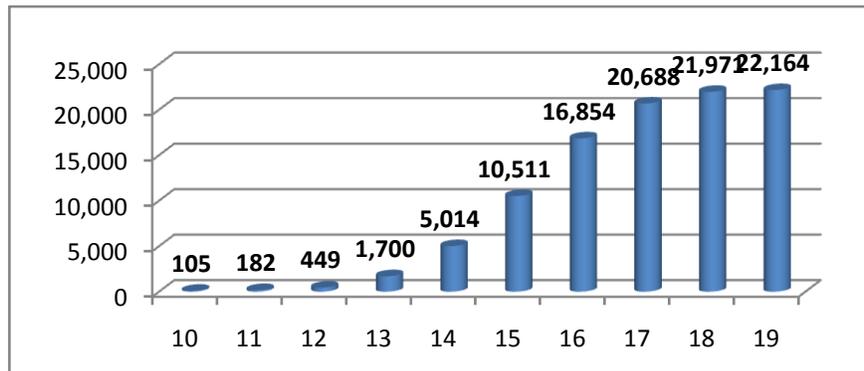


Fuente: ID/CONGCOOP. Elaboración propia con datos del Sistema Gerencial en Salud del MSPAS, Diciembre 2014. (Informe parcial)

Por otro lado, debido a la falta de una estrategia de educación sexual, con acciones sistemáticas dirigida a prevenir embarazos en adolescentes, esta cifra va en aumento, en el año 2013 se reportaron 99,638 embarazos en adolescentes, como se visualiza en la Gráfica 4, los más alarmantes son los embarazos en menores de 10 a 14 años, son 7,450, estos son un delito grave debido a que los mismos son por violaciones sexuales.

Gráfica 9: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social Embarazos en Adolescentes 01 Enero al 31 de Diciembre 2013

²³² Informe de Monitoreo al Presupuesto, Instituto por la Democracia de CONGCOOP.



Fuente: ID/CONGCOOP. Elaboración propia con datos del Sistema Gerencial en Salud del MSPAS, Diciembre 2014. (Datos Preliminares).

No solo es que las cifras aumenten, si no la calidad de vida de las niñas y adolescentes y niñas, que pasa con las oportunidades de vida de esas niñas y adolescentes, asumiendo el rol de madres a temprana edad. No se puede continuar postergando esta problemática que afecta día con día el desarrollo de miles de niñas y adolescentes, cuando la niñez y adolescencia son etapas en la vida en las que no debería tener más preocupación que jugar y estudiar, sin embargo la realidad en Guatemala es diferente y cada vez más desalentadora para las niñas

Las muertes maternas ocurridas en adolescentes comprendidas entre los 10 y 14 años de edad son hechos inadmisibles para el desarrollo social del país y demuestran los niveles desmedidos de violencia sexual contra las niñas. Programas en salud como el “Plan Hambre Cero”, priorizado por el gobierno actual han demostrado ser ineficientes para el objetivo de reducir la mortalidad materna, por no desarrollarse de una manera integral e incluyente de los componentes de salud reproductiva. El mayor número de muertes maternas en el país ocurrieron en 2012-2013, en Municipios priorizados por dicho programa.

Capítulo 9: Derecho a la educación (Artículos 13 y 14 del Pidesc)

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación²³³ de la población guatemalteca, a superar las inequidades étnicas y de género, impartir educación bilingüe intercultural, impartir educación integral en sexualidad, educar de forma integral para el ejercicio ciudadano y ofrecer educación técnica en diversificado.²³⁴ Sin embargo, al revisar la realidad educativa, expresada en estudios serios de varias organizaciones sociales e internacionales, analizar las cifras relativas a educación, escuchar testimonios de personas de la comunidad educativa, ver los datos de inversión estatal se puede percibir lo lejos que la realidad está del mandato constitucional.

Por otro lado, los programas “impuestos” durante estos dos años por el actual gobierno, plasmadas por escrito en sus documentos oficiales, declaraciones públicas, programas y planes, muestran que la dirección a la que se pretende orientar el sistema educativo no van en la ruta marcada por la propia Constitución y el contenido del derecho a la educación. Más bien, se pretende construir un sistema educativo en concordancia a las necesidades de los grandes capitales económicos, que necesitan obreros-consumidores, que sostengan el modelo económico de expropiación, explotación y desigualdades sociales que actualmente impera en nuestro país.

Falta de inversión en la educación pública

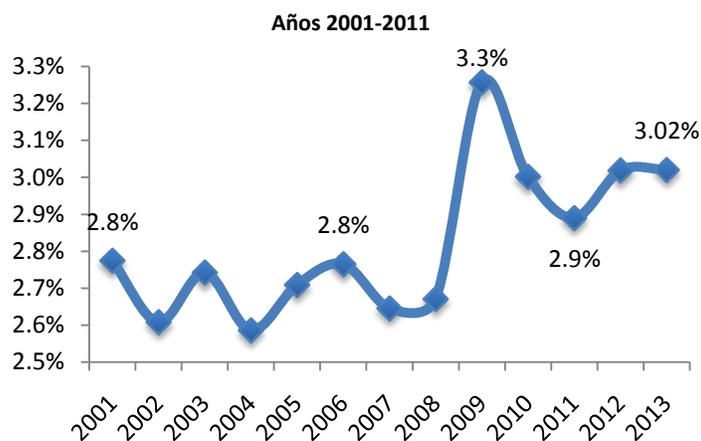
Según Icefi/Unicef, Guatemala es de los países a nivel latinoamericano que menos invierte en educación como proporción del PIB; de hecho, entre 2001 y 2011 el comportamiento es muy variable: aunque en los últimos años hubo un incremento, éste no fue sostenible, pues llegó hasta un nivel máximo de 3.3% del PIB, en 2009, pero luego disminuyó a 2.9% en 2011.²³⁵ Para los años siguientes la inversión se mantuvo constante en 3.02%. Como proporción del gasto público durante el período comprendido entre 2001 y 2011 la inversión educativa fue en promedio de 17.3%, habiendo alcanzado su punto máximo de 21.8% en 2009.

Gráfica No 6: Guatemala, gasto público en educación como porcentaje del PIB

²³³ Constitución Política de la República de Guatemala, Capítulo 2, sección cuarta, artículos del 71 al 81.

²³⁴ Estos compromisos los establece en la Ley Nacional de Educación, Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Ley de Desarrollo Social, Marco de Acción de Dakar Educación Para Todos y Todas, Acuerdos de Paz Reforma Educativa, Metas de Desarrollo del Milenio, Declaración Ministerial Prevenir con Educación. Estudio de Cuarto Mundo 2008.

²³⁵ Icefi/Unicef, 2011: ¡Contamos! Boletín No. 5: ¿En dónde están los ausentes? Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021.



Fuente: Icefi sobre la base de la información de Sicoín y Banco de Guatemala

Durante los últimos 10 años, el gasto del Ministerio de Educación fue en promedio a Q 11,422.69 millones; de los cuales el gasto en preprimaria y primaria representó el 59.8% del gasto en educación; el gasto en educación secundaria (ciclo del nivel medio y diversificado) representó el 13.4% y el gasto en educación terciaria el 11.6%. Así bien, un 7.1% de la inversión pública en educación se destinó a servicios auxiliares en promedio. El presupuesto destinado a educación en 2014 representa el 19.1% del presupuesto del gobierno central, unos 1.1 puntos porcentuales menos respecto al año 2013.

Utilizando datos del Encovi (2006) y los gastos del Gobierno en educación para dicho año, Icefi/Unicef identificaron que el gasto promedio por alumno en educación preprimaria y primaria ascendió a Q 1,809.2 al año; en educación secundaria a Q 2,550.4; y en educación superior (técnicos y universidad pública) a Q 7,490.2²³⁶.

En los ciclos de preprimaria y primaria los hogares más pobres (primer decil) reciben un gasto público en promedio equivalente al 21.8% de su ingreso, mientras que para los hogares con mayor ingreso el gasto apenas equivale al 0.3% de su ingreso. Esto confirma la progresividad de la inversión pública educativa para dicho ciclo. De manera similar, el gasto en educación secundaria equivalió al 15.8% del ingreso de los hogares en el primer decil, y al 3.3% del ingreso de los hogares en el último decil²³⁷.

Por el contrario, la educación superior tuvo un comportamiento más regresivo, ya que para 2006 ningún hogar de los deciles 1 y 2 reportó tener a uno de sus miembros estudiando en el nivel superior y el gasto en educación superior para el tercer decil equivalió al 18.2% de su ingreso promedio, un 31% para el quinto decil (D5) y un 9.4% para el último decil²³⁸.

Violación de la gratuidad de la Educación

²³⁶ Icefi/Unicef sobre la base de Sicoín y Encovi 2006.

²³⁷ ICEFI, & UNICEF. (2014). *Un presente y un futuro en Claroscuro*. Guatemala: ICEFI/UNICEF.

²³⁸ Ibidem.

“Tuve que escoger entre cuáles de mis hijos va a ir a la escuela. A los dos más grandes los inscribí. La pequeña que va para primero primaria se quedará en casa. No me alcanza para pagar la cuota de inscripción que están pidiendo. Q. 41.00 cada uno. Además de la playera, los útiles que debo comprar” Doña Beamis, Madre de familia de Escuintla, Guatemala

A pesar de que en 2008 se estableció el marco jurídico para operativizar el deber de garantizar la gratuidad de la educación²³⁹, la deficiente inversión del Estado en la educación, obliga a que familias inviertan fondos propios para acceder a ella. En tal sentido escuelas públicas realizan cobros como “donaciones” o “colaboraciones voluntarias” para los gastos que el Estado no asume. Estos cobros por matrícula que habían dejado de realizarse en el gobierno anterior y hoy se presentan nuevamente, constituyen una clara *regresión en la gratuidad de la educación*. Además de ser ilegales y violatorios del derecho a la educación son arbitrarios y constituyen uno de los impedimentos principales para que los niños y niñas que vienen de familias carentes de un trabajo digno ingresen, permanezcan y sean promovidos en la escuela. Según algunos datos de la organización Cuarto Mundo, las familias que tienen a sus hijos en primaria invierten en el primer mes del ciclo escolar Q.450.00 por cada hijo/a, y en básicos un aproximado de Q.1, 400.00 por cada hijo/a (ver anexo 4, testimonios).²⁴⁰

Además de vulnerar el derecho a la gratuidad de la educación, estos cobros inciden en el rendimiento escolar de las y los niños, así como en su derecho a la recreación. Las actividades que implican pagos adicionales son obligatorias y su inasistencia afecta negativamente la nota del niño/a. *“solo los que tienen pinto fueron a la excursión”*. (Haidée, niña de 9 años) Se evidencia una discriminación directa que afecta principalmente a niños, niñas y jóvenes provenientes de familias de escasos recursos.

Cobertura educativa:

“Tengo una vecina que es de más escasos recursos que yo: está al punto de salir de sexto primaria y me preocupa que al igual que yo no pueda pagar la inscripción de Q300. Para algunos parece una cantidad que uno puede pagar, pero para otros eso es una cantidad muy alta” (Lilian Torres, Escuintla Movimiento Cuarto Mundo).

Uno de los mayores logros alcanzados en la última década por el Sistema Educativo es el acercamiento a la cobertura universal de educación en el nivel primario, que si bien fue impulsado en gran medida por la política de gratuidad de la educación en el gobierno pasado, venía en acenso sostenido desde hace años. Lamentablemente hoy, también hay regresión en la cobertura educativa, particularmente en el nivel Primaria.

Según datos disponibles en la página web del Mineduc se registra un retroceso en la tasa neta de cobertura. En preprimaria de un 57 % en el 2009 la cobertura disminuyó a un 44% en el 2012, en primaria pasó de un 98.7% en 2009 al 89.1% en el 2012, mientras que en el

²³⁹ Acuerdo Ministerial (1492-2008).

²⁴⁰ Cuarto Mundo. (2008). *Documento Educación de Calidad para Todos: La perspectiva de los más pobres*. Guatemala.

ciclo básico se mantiene estancada en un 43.2%²⁴¹. Los datos históricos colocan la actual tasa de cobertura en el nivel alcanzado en el año 2003 o antes. Las cifras son aún más alarmantes al ver los casos municipales, que demuestran la desventaja que sostienen las niñas indígenas de regiones predominantemente rurales. (anexo 4)

Tabla No 8: Matriculación del sector oficial por nivel académico (2007-2012) y metas planteadas al 2014

Nivel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^a	2014 ^b
Pre-Primaria	362,944	385,471	496,456	491,978	481,109	450,561	457,691	447,287
Primaria	2,163,164	2,212,327	2,383,862	2,380,957	2,371,468	2,282,337	2,298,025	2,217,070
Ciclo Básico	159,851	167,018	240,799	307,784	336,112	336,163	304,862	317,850
Ciclo Diversificado	50,370	49,704	64,255	84,303	91,496	93,220	95,916	93,953

Fuente: Icefi con datos de la plataforma web Business Objects al 2013. **Nota:** a/ Metas del Presupuesto Aprobado 2013; b/ metas del Proyecto de Presupuesto 2014.

Si bien ha incrementado la cobertura de educación básica por parte del sector público, este es aún reducido y lejano de cumplir con la obligatoriedad del estado de ofrecer educación a la población hasta el noveno grado y de forma progresiva. Para el caso de diversificado el 75% de la población está ausente. El detalle departamental de cobertura muestra la gran disparidad en este sentido a nivel nacional y evidencia una discriminación directa en relación con el lugar, la etnicidad y la condición socioeconómica para acceder a la escuela. En el departamento de Guatemala la cobertura es del 62.26%, en Quiché es del 22.72%, en Huehuetenango del 21.90%, en Alta Verapaz del 19.75% y en Totonicapán del 13.61%. (Ver anexo 4).

Además de la eliminación de la gratuidad de la educación, la cobertura se ve disminuida por la escasez de escuelas en ciertos municipios, el cierre de secciones en grados de primaria por falta de contratación de maestros y la creciente inseguridad en el traslado hacia el centro de estudios. En el caso de diversificado se debe también a la falta de interés por la oferta educativa que se maneja en el sector oficial y el cierre de la carrera de magisterio primaria en sus modalidades de física, bilingüe intercultural, rural, urbana.

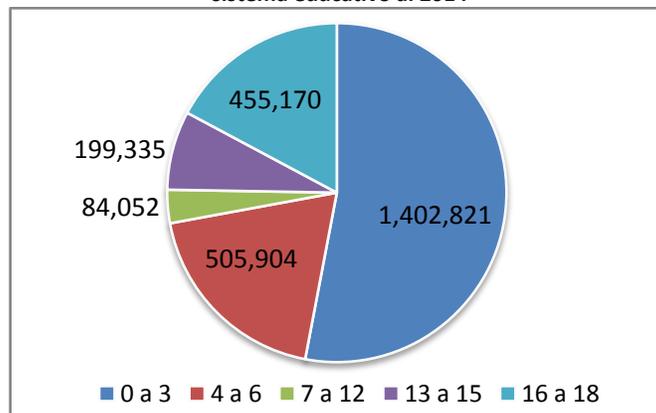
Un dilema intrínseco a la limitada cobertura del sistema educativo guatemalteco es la sobre edad o extra edad como lo establece el MINEDUC de la población de primaria. En el 2012 los datos de niños y niñas con sobre edad (2 años ó más de retraso) para la primaria era del 29.86%; básicos del 18.59% y diversificado 21.78%²⁴². Es un problema existente en todos los niveles educativos que causa atraso en los niños, niñas y jóvenes ya que tienen que esperar una oportunidad de ingreso y otros ya no continúan ni haciendo el intento.(anexo 4)

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2011-2012 estima que alrededor de 2.6 millones de niños, niñas, jóvenes y señoritas permanecerán fuera del sistema educativo. La siguiente tabla identifica los números de niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo en 2014.

²⁴¹ EducaGuatemala. (31 de enero de 2013). Boletín 19 Segundo Informe de Gobierno y Coyuntura Educativa en el Inicio del Ciclo Escolar. Guatemala, Guatemala, Guatemala.

²⁴² La edad oficial para este nivel es de 7 a 12 años.

Gráfica No 7: Estimación de niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo al 2014



Fuente: Icefi/Unicef con datos del Mineduc y la plataforma web Bussiness Objects

Excluir a los más pobres del sistema educativo restringe sus opciones formativas y laborales, limita la realización de otros derechos humanos y la de buscar una vida digna para todas y todos.

Política de alfabetización y educación para adultos

El analfabetismo es un problema de índole social que afecta el desarrollo de los pueblos que padecen de ese flagelo puesto que no les permite avanzar adecuadamente como individuos y como miembros de una sociedad. Este problema afecta de manera directa el desarrollo humano, rezaga el avance de las esferas social, económica, política y educativa e impacta en el desarrollo integral de los países. Las y los jóvenes y adultos (as) que no saben leer y escribir en el siglo 21 tienen pocas opciones para mejorar sus condiciones de vida. Esta habilidad es vital para desarrollar otros derechos humanos como al trabajo, la salud, por lo que si este primordial y vital derecho no es atendido la población verá vulnerados otros derechos. La población adulta de Guatemala tiene el nivel más bajo de escolaridad de toda Centro América, siendo éste de 4.1 años.²⁴³

Uno de los compromisos importantes a los cuales el Estado guatemalteco se adscribió fue a cumplir con las metas de DAKAR²⁴⁴, dentro de las cuales se otorga importancia vital a la Alfabetización.

En Guatemala el Comité Nacional de Alfabetización- CONALFA-, es el rector responsable de coordinar a nivel nacional la ejecución del programa de alfabetización y educación básica a jóvenes y adultos, en castellano e idiomas indígenas. Este órgano rector tiene representación del gobierno de turno, Empresa privada y Sindicatos, pero la política de la instancia está dominada por la influencia del sector privado.²⁴⁵

Los datos de CONALFA al año 2000, cuando se firman las metas de Dakar, muestran una tasa de analfabetismo entre la población de 15 años y más de 31.6%; al 2009 la tasa se

²⁴³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012.

²⁴⁴ Metas Educativas de Dakar, año 2000.

²⁴⁵ Ley de Alfabetización, Decreto 43-86

sitúa en 21.1% y al 2013 al 15.38%. El promedio de reducción es de 1.25% anual²⁴⁶, tasa que se vería reducida drásticamente al aplicarse las proyecciones estadísticas de población actuales.

Otro dato importante a resaltar es el carácter preeminentemente monolingüe de los esfuerzos dirigidos al proceso de alfabetización. La mayor cantidad de población es atendida en el idioma castellano; Inscritos en el año 2013 del programa en español, 227.437 y en el programa bilingüe 61,607 (ver anexo 4). El hecho que tan poca población aprende sus primeras letras en el idioma materno, impide el aprendizaje adecuado del proceso de escritura y lectura, dificulta la adecuada decodificación y más aún el desarrollo de la comprensión lectora aceptable. Esto confirma el limitado interés del Estado por promover los idiomas mayas.

Acceso a Educación Superior

El sistema educativo no integra ni facilita la transición exitosa entre niveles educativos, esto se hace más grave cuando se trata del paso de la educación media a la superior. Por el carácter autónomo de las universidades en el país, no se ha hecho un esfuerzo por fortalecer la educación en diversificado o bien por favorecer el ingreso de estudiantes a la educación superior. La única universidad estatal es la Universidad de San Carlos de Guatemala, la cual, junto con otras 14 de carácter privado, atienden alrededor de 308 mil estudiantes, 157.4 mil de ellos hombres y 151.6 mil mujeres. Esto representa el 7.8% de la población entre 18 y 30 años de todo el país.

Considerando que la cobertura neta de diversificado a nivel nacional es de 24%, se evidencia una disminución significativa del acceso de la juventud al sistema educativo superior, esto en especial para población indígena y habitantes de zonas rurales pues según datos estadísticos en el año 2012, el perfil de la población universitaria es del 11.30% de personas indígenas y un 88.70% de población no indígena. El acceso a la universidad de la población de las áreas urbanas es del 89.70% y mientras que de las área rurales es de solo el 10.30% (anexo 4).²⁴⁷

Factores como las altas cuotas cobradas por las universidades privadas, el costo de transporte del área rural al área urbana, el costo de manutención al estudiante fuera de la casa, constituyen factores socioeconómicos que restringen el acceso de la población a la educación superior. A pesar de que la Universidad estatal atiende alrededor del 50% de la población en educación superior, la aplicación de los exámenes de admisión se ha convertido en un factor generalizado de exclusión. Actualmente en la Universidad de San Carlos los ingresados en primer año corresponden alrededor de un 80% de jóvenes de la educación privada y un 20% de jóvenes de la educación pública. La universidad, ha establecido como mecanismo para mejorar su calidad académica la exclusión de quienes tendrán dificultad de rendimiento.

²⁴⁶ Estadística elaborada con base en datos del Censo de Población 2002, por lo que se considera existe un sub-registro significativo en la cifra de población en situación de analfabetismo.

²⁴⁷ ENCOVI citados en Informe PNUD 2011/2012.

Esta exclusión tiene como resultado la incorporación de miles de estudiantes al sector privado de educación en un porcentaje alto, costada mediante créditos estudiantiles; y en el peor de los casos, cuando no es posible pagar la opción privada el alejamiento total de la juventud de la Educación Superior, negando la posibilidad de desarrollarse profesionalmente y trabajar. No existen hasta el momento acciones afirmativas por parte del Estado que aseguren el ingreso a la universidad de los y las propias egresadas de educación media del sistema público.

Eliminación de la Carrera magisterial

En el actual Gobierno se implementó la “Estrategia de Calidad Educativa” con el objetivo de eliminar la Carrera de magisterio en todas sus especificidades, e implementar el Bachillerato con orientación en educación. Ello implica que las y los estudiantes de magisterio se vean obligados a cursar 3 años más de estudio a nivel Universitario ya sea en universidades públicas o privadas. Esta situación generó que estudiantes de Institutos Normales²⁴⁸ de todo el país, tuvieron la conciencia y se organizaron para denunciar que esta propuesta no generaría calidad educativa sino que produciría más exclusiones. En el año 2013, se sumaron a estas luchas otras organizaciones y se aglutinaron padres y madres de familia, docentes, estudiantes de las escuelas normales de occidente, oriente y centro, organizaciones no gubernamentales vinculadas a la lucha por el derecho a la educación, constituyéndose como “Comunidad Normalista de Guatemala” dentro de la cual se establece un espacio para el diálogo y se desarrolla una estrategia de lucha, enmarcada dentro de los parámetros constitucionales.²⁴⁹

Se realizaron varias caminatas y marchas pacíficas que pretendían entablar un diálogo democrático con las autoridades para debatir sobre la “Estrategia” impuesta, y encontrar una propuesta que mejorará la formación inicial docente pero con la inclusión de las propuestas de la Comunidad Normalista. En uso del derecho a la resistencia pacífica se instaló un campamento que duró 20 días exigiendo a las autoridades del ministerio un diálogo serio y legítimo²⁵⁰. El Estado Guatemalteco y el gobierno hicieron caso omiso a la petición de la Comunidad Normalista. Luego de una marcha pacífica de 3 días realizada por la Comunidad Normalista, el Ministerio finalmente cumplió con uno de sus mandatos constitucionales de escuchar las propuestas de la comunidad educativa y entablar diálogos para conocer sus propuestas. Este diálogo que duró dos meses, no tuvo frutos pues el gobierno en ningún momento atendió con la certeza de resolver el conflicto derivado de su imposición y violación del derecho a la educación.

²⁴⁸ Institutos en los que se impartía la carrera de magisterio.

²⁴⁹ El estado de derecho y el sistema democrático en el cual se circunscribe Guatemala, dentro de sus mecanismos institucionales, tiene que Garantizar que el Estado proteja y garantice los derechos humanos de las y los ciudadanos y cuando estos sean violentados ya sea por terceros o el mismo Estado, deberá tener mecanismos institucionales que permitan la reparación de los derechos violados, otorgándole a la ciudadanía mecanismos para manifestar su desacuerdo con las políticas impulsadas o impuestas por el Estado. Estos mecanismos pueden ser de carácter jurídico, político o social.

²⁵⁰ El MINEDUC contabiliza numerosas reuniones que califica como espacios de diálogo, sin embargo estas no atendieron a las solicitudes presentadas por la sociedad en general y más bien fueron espacios que buscaron legitimar la propuesto sin permitir su discusión.

La comunidad normalista presentó varias propuestas para mejorar la calidad de la formación inicial docente y que coinciden en 2 elementos importantes: a) mejorar la formación inicial docente, buscando garantizar el acceso a la educación de la población joven; b) incrementar la cobertura de la educación diversificada.

La reacción al ejercicio del derecho a disentir, resistir y manifestar por parte de estudiantes algunos docentes desde el 2011, desataron un proceso de represión por parte del Estado de Guatemala y el gobierno del presidente Otto Pérez Molina en su contra. El gobierno no garantizó ni protegió la integridad y seguridad del estudiantado, ni propició un proceso de diálogo democrático para llegar a consensos sobre las políticas educativas. Mediante la intimidación, se trataron de impedir nuevas manifestaciones. Además emitieron el Acuerdo Ministerial 1505-2103 que reforma el reglamento de Convivencia Pacífica que además de catalogar las acciones de participación cívica del estudiante como acciones conexas al terrorismo les sanciona con la eliminación del código estudiantil, derivando en la expulsión total del estudiante del Sistema Educativo.

Se solicitó la intervención del organismo legislativo, quien realizó medidas infructuosas, audiencias públicas que no fueron tenidas en cuenta por el MINEDUC y la solicitud de interpelación a la Ministra de Educación, la cual lleva más de un año en espera para realizarse.

Ante el Organismo Judicial se presentaron varios amparos: a) por violar la Ley Nacional de Educación que dice claramente que el Ministerio de Educación para poder implementar políticas y estrategias educativas, debe consultarlas con la Comisión Nacional de Educación –CNE-, lo cual no consta en las actas firmadas por la misma comisión; b) amparo presentado por la asociación de padres de familia de la Escuela Normal Ixil, de Nebaj Quiche, por denegar el derecho a la educación bilingüe intercultural y c) por parte de una de las instancias privadas que pertenecen a la Cámara guatemalteca de Educación, por anomalías administrativas del Ministerio de Educación al no admitir la inscripción en Magisterio Primaria a pesar de estar vigente la autorización. Las primeras acciones fueron denegadas por la Corte a pesar de la validez legal de los reclamos planteados. Únicamente en el último caso la Corte reconoció el Derecho a la educación y la vigencia legal de la carrera de magisterio. El MINEDUC violó los 10 días para resolver la solicitud de apertura de carrera cayendo en desacato a una orden de juez competente, sin consecuencia alguna a la fecha.

También se buscó entablar relación con la Institución del Procurador de los Derechos Humanos. A pesar de las acciones de acompañamiento en casos de acciones pacíficas, denuncias por intimidación y represión contra estudiantes y maestros de la comunidad normalista, no procesó las denuncias como tales aún a solicitud explícita y por escrito de denunciante y ha mantenido la posición de mediación, violando sus propias funciones de defender los derechos humanos de la población ciudadana y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, Ley de Protección Integral a la Niñez y Juventud entre otras. La misma institución recibió denuncia del Acuerdo Ministerial 1505-2013 y **“resuelve que son excesivas las sanciones impuestas y recomienda la derogación del mismo”**. Sin embargo

no ha hecho pública la resolución ni ha habido reacción en tal sentido por parte del MINEDUC.

La lección aprendida por la población es que actualmente el Estado de Derecho no se aplica por igual en el país, es parcial y desfavorable a la población guatemalteca que carece de vínculos con la cúpula empresarial. Es preocupante que ninguno de los mecanismos del sistema democrático pudo hacer valer el imperio de la ley y, en este caso, responder a la demanda de la defensa del derecho a la educación planteada por la Comunidad Normalista.

Privatización y elitización de la educación

La debilidad del sistema educativo público ha llevado a las familias a buscar alternativas para sus hijos e hijas dentro del sector privado o educación por cooperativa. Los medios de comunicación privados han colaborado para que se genere un estigma alrededor de la educación pública. La población le percibe como una educación de segunda categoría que no ofrecerá las posibilidades para salir adelante. Esta demanda ha hecho de la educación privada un servicio mediante el cual se puede lucrar.

Como resultado un elevado porcentaje de la cobertura educativa lo realiza el sector privado y por cooperativa. En 2013 la educación privada representó el 10% de la educación primaria. El básico o educación media está a cargo en un 53.2% del sector privado y por cooperativa, mientras que el diversificado o educación media superior está en un 74.5% en manos de particulares.²⁵¹

Lo que las familias buscan es educación que permita a la niñez y juventud nivel académicos satisfactorio, formación en valores, seguridad para hijas e hijos y una gran diversidad de carreras técnicas que faciliten la incorporación al mundo profesional (universitario y en el mercado laboral). Sin embargo, la experiencia demuestra que estos centros no garantizan lo que ofrecen. Con algunas excepciones, sus resultados en las pruebas estandarizadas se mantienen deficientes, la seguridad es garantizada por agentes de seguridad privada dentro y fuera del establecimiento educativo, la formación ciudadana no es prioritaria y tampoco se garantiza la incorporación de sus graduados a la Universidad de San Carlos de Guatemala o las universidades privadas.

Las cuotas cobradas por éstos oscilan entre los Q100.00 mensuales hasta los Q4, 500.00 (excediendo el salario mínimo legal). Como rector del sistema educativo, el Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de garantizar la integralidad del derecho a la educación a estudiantes provenientes de este sector también. Pero no resuelve las denuncias presentadas por las familias y tampoco acompaña al sector educativo privado en aportarle herramientas para mejorar la calidad de la educación. Esta tensa dinámica vierte sus consecuencias sobre el estudiantado que invierte recursos económicos significativos por una educación deficiente que vulnera sus derechos.

²⁵¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. Guatemala.

La debilidad de la institucionalidad pública de la educación se refleja también en el desarrollo de la educación privada y por cooperativa. No existen mecanismos efectivos y eficientes de acompañamiento, supervisión y regulación a estos centros educativos.

La Ley Nacional de Educación exige el desarrollo del Reglamento de Educación Privada pero a la fecha éste no ha sido emitido por el Mineduc. A finales del 2013, el Mineduc convocó a algunos sectores de la educación privada para consensuar el reglamento, excluyendo a gran parte del sector que está organizado y ha manifestado su oposición a las políticas de la actual administración educativa.

Una de las versiones preliminares que fue socializada puso de manifiesto la intención del Ministerio de vincular las cuotas de cobro del centro educativo a los resultados de los y las estudiantes en las pruebas estandarizadas, así como trasladar el costo de las mismas a cada centro. De legalizarse este vínculo entre resultados y cuotas los centros educativos privados cuyos estudiantes obtengan mejores resultados estarán en el derecho de cobrar más y proporcionalmente a la inversa para cuyos estudiantes no puntean satisfactoriamente. El resultado: un sistema educativo que excluye a la población del sector público y luego les ofrece “calidad educativa” según su capacidad de pago.

Calidad educativa: ¿para qué está educando el Estado de Guatemala?

“Los niños son el futuro de nuestro país, ¿qué futuro va a tener Guatemala si no tienen derecho a la educación?” Movimiento Cuarto Mundo Guatemala

La forma y contenidos de las carreras profesionales o técnicas a los que pueden acceder los y las jóvenes para capacitarse, son determinados por el mercado que impone las competencias vendibles, principalmente las relativas a la productividad y desarrollo, congruentes con el modelo económico impulsado por el Gobierno.

Se constata que el componente de Productividad y Desarrollo incluido dentro del Currículo Nacional Base orienta a los estudiantes a la capacitación para ser mano de obra en maquilas de textiles, *call centers* y otras áreas en las que no se requiere una formación profesional. Mientras la oferta de educación para el trabajo se ensancha, las oportunidades de trabajo digno se reducen.

El instrumento que las autoridades educativas han elegido para mejorar la calidad educativa es el Currículo Nacional Base (CNB). Sin embargo, maestros y maestras de diversos puntos del país han resaltado varios obstáculos y debilidades en su implementación:²⁵² (a) las y los maestros no saben cómo usar el CNB, y pagan a otros para que planifiquen por ellos sus clases; (b) los docentes que han comprendido un poco más el CNB reconocen que se debe contextualizar en función de la realidad de sus alumnos, y (c) para los técnicos del MINEDUC el futuro de la educación se encuentra en la aplicación del CNB, sin embargo consideran que la *barrera* por excelencia son *esos docentes que se resisten al cambio*: es decir, se resisten a la aplicación del CNB.

²⁵² Quetzaltenango, San Juan Sacatepéquez, Ciudad Quetzal, Lo de Carranza y Lo de Mejía y representantes del MINEDUC

Esto nos lleva a repensar seriamente la categoría de pertinencia y de calidad del MINEDUC, ya que **¿puede haber una educación pertinente y de calidad impuesta desde afuera?, ¿Quiénes saben más que los educandos y los educadores sobre lo que necesitan?**

Para que Guatemala realice un salto cualitativamente significativo, no se necesita solamente mayor cobertura sino que una pedagogía que ayude a construir a educandos y docentes dispuestos a concebirse como los actores de cambio de su propia historia.(ver anexo 9, En El Estado de la Educación popular, Salazar 2014) .

Cerramos este apartado con la siguiente cita: *“(...) el tipo de educación y las formas en que se está impartiendo en las instituciones nacionales del nivel diversificado, está produciendo un sujeto estudiantil que se transformará en fuerza de trabajo útil dentro del sistema económico vigente en el país. Este sujeto anima, a un tipo de actor colectivo, en formación en los niveles del básico y el diversificado que, a su vez, está anclado en una perspectiva ideológica articulada funcionalmente con la estructura social y con el sistema político (...) su proyección apunta a la reproducción y consolidación acrítica del modelo económico y político vigente en el país (Mendizabal, 2013; p. 119 – 120). Por ende ¿para qué se está educando?*

Educación bilingüe e intercultural

Etnocidio estatal desde la educación pública en Guatemala

“Los pueblos guatemaltecos no quieren perder su cultura”

Amilcar Pop

La historia de los pueblos originarios en Guatemala, y del pueblo Maya’ en este caso específico, ha visto desfilar políticas Estatales tendentes a eliminar a los pueblos, tales como el asimilacionismo, el integracionismo, pasando por la castellanización forzada, algunas sustentadas en propuestas intelectuales tan retrógradas como la necesidad urgente de “mejorar la raza”.

Estas políticas tuvieron un sustento fuerte en la educación pública. A partir de la guerra interna que vivió Guatemala ya la constitución política de la República del ‘85 hace un reconocimiento a la existencia de los pueblos originarios en el país y deja sentada la obligación del Estado de proteger y promover las culturas, de respetar sus formas propias y de establecer los mecanismos para que los pueblos vivan plenamente esas formas.²⁵³ Al mismo tiempo, producto de los acuerdos de Paz, el Estado guatemalteco reconoce que la interculturalidad es una vía para la plena convivencia de las sociedades en este país.

La respuesta del Estado para la preservación de los idiomas, y en sí, para fortalecer los niveles de aprendizaje significativo (teóricamente mayores cuando se aprende en lengua materna) ha sido la implementación de la Educación Bilingüe Intercultural (EBI).

²⁵³ Artículo 57, 58, 59, sección 3 y artículo 76

Cabe destacar que durante el período 1992-2009, la matrícula del EBI creció 580.2%, mientras que la monolingüe 74.6%. La mayor tasa anual de crecimiento de esta modalidad se dio en el último año citado con 6.3%, lo cual coincide con el inicio de los programas de transferencias condicionadas y políticas de gratuidad en la educación. Ese notable aumento de la matrícula bilingüe en el nivel primario ha incidido para que esta pase de representar el 4.5%, en 1992, al 15.6%, en 2009. Sin embargo, el nivel alcanzado ha sido estático desde 2005; es decir, a partir de esta fecha, los aumentos de la cobertura bilingüe han sido menores que los experimentados en 1998 y 1999, cuando hubo programas de la cooperación internacional (GIZ, Asdi, USAID, Ibis) que incidieron en aumentar el número de alumnos en escuelas bilingües en 61.4% y 50.9%, respectivamente.²⁵⁴

En el tema presupuestario, según estadísticas de los presupuestos públicos (Minfin, 2001-2011), el Estado de Guatemala gastaba en EBI, en el año 2001, un total de Q 141.6 millones divididos en Q 106.7 para el nivel primario, Q 30.3 para preprimaria y Q 4.5 para actividades comunes de esos niveles educativos. A lo largo de diez años, la estructura financiera no ha cambiado mucho. Del total de recursos destinados para la EBI en los últimos once años (2001-2011) se invierte un 21% en preprimaria, 75% en primaria y el restante 4% en actividades comunes. Para la misma estructura, el monto total al último año citado es de Q 901.6 millones (Minfin, Transparencia Fiscal).

Pasar de una disponibilidad financiera de Q 106.7 millones en 2001, a Q 901.6 en 2011, implica que el presupuesto asignado a la EBI ha crecido 6.3 veces, mientras que la matrícula final ha aumentado 1.7 veces. Esto invita a suponer que las asignaciones per cápita han crecido. Es así como, en 2001, el Estado invertía a Q 395 anuales por cada niño atendido bajo esta modalidad y, en 2011, un total de Q 896 anuales.

No obstante los avances, en los últimos dos años se han registrado también serios retrocesos. Los idiomas originarios tienen a desaparecer sobre todo en los hogares kaqchikeles y garífunas, en donde solamente el 39.5% y 20.3% de las familias están enseñando la lengua materna a sus hijos e hijas²⁵⁵. Este dato se enfrenta a situaciones concretas como el racismo que se vive diariamente en la sociedad así como a las diferentes políticas que los gobiernos impulsan en este sentido.

Hablar de educación bilingüe en Guatemala debe ser evaluado desde el fondo porque no todas y todos entendemos lo mismo por bilingüe; las niñas y los niños deben aprender primero en su idioma materno, luego aprender el idioma español y si es posible, aprender un tercer idioma; pero en muchas escuelas del país se prioriza el idioma inglés para darle el tinte bilingüe.

Los esfuerzos de cobertura se encuentran dispersos, pues hay comunidades lingüísticas como la Poqomam, Sakapulteka y Jakalteca que en el nivel primario tienen menos del 10% de cobertura bilingüe, el restante 90% de esos niños y niñas recibe educación en

²⁵⁴Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)/Save the Children. (2011 b). Educación bilingüe en Guatemala. Logros, desafíos y oportunidades- Guatemala: Instituto Centromericano de Estudios Fiscales y Save the Children, 2011.

²⁵⁵Ibidem.

castellano, comunidades lingüísticas que están en riesgo real por el número bajo de personas que hablan estos idiomas.²⁵⁶

Se ha constatado además que un gran porcentaje de docentes imparte las clases en castellano e incluso los exámenes se hacen en dicho idioma, lo que tiende a revertir los impactos que la metodología misma pretende corregir (Icefi, 2011 b). Dada esta implementación actual del EBI, esta modalidad se considera más bien como una estrategia de comunicación más que aprendizaje.

Los “esfuerzos” que los diferentes gobiernos han realizado en materia de educación bilingüe más parecerían estrategias hacia un sutil etnocidio²⁵⁷ de los pueblos en Guatemala, sobre todo porque no son esfuerzos reales y concretos.

Actualmente existen en cortes nacionales dos casos evidentes de este hecho. Niñas y niños Maya K'iche' de Santa Caratina Ixtahuacán han denunciado el Ministerio de Educación por no cumplir su derecho a recibir su educación en su idioma materno, al contrario, las clases se imparten en idioma castellano y únicamente reciben una hora de idioma k'iche' al día.

El Consejo de Educación del pueblo Maya Ixil, interpuso una acción legal en la Corte Suprema de Justicia en contra proceso impulsado por el Mineduc de modificar la formación inicial docente, con la que se elimina la carrera de magisterio en educación bilingüe intercultural en las Escuelas Normales públicas del país. El argumento es que el nuevo “Bachillerato con orientación en educación asigna a los estudiantes dos cursos de Pedagogía y dos de Didáctica. De los 30,004 estudiantes en el área Ixil inscritos en el 2012, 28,991 eran indígenas y de los 1,246 docentes, 1,075 son de igual forma indígenas, por lo que resulta incoherente que las nuevas carreras nieguen el derecho a la educación Bilingüe intercultural en una zona con una realidad socio-económica adversa y excluyente”.

Se habla de un sutil etnocidio disfrazado ante la “necesidad” de mejorar la formación de las juventudes, lo cual debe ser prioritario, pero ninguna mejora debe significar un retroceso o violación a otros derechos. Ninguna persona puede iniciar una formación académica si se le niega la posibilidad de que sea en su lengua materna, de lo contrario el Estado mismo está irrespetando los derechos inherentes a su propia cultura, que son derechos constitucionales.

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ Entendiéndose como etnocidio la destrucción sistemática de los modos de vida y pensamiento de los pueblos a los que imponen la destrucción.

Capítulo 10: La criminalización y deslegitimación de la defensa de los derechos humanos y de la protesta social

Criminalización del movimiento campesino y Desca

Durante la gestión del actual gobierno en Guatemala se ha agudizado la persecución y la criminalización de las luchas y protestas sociales emanadas desde el movimiento campesino y el movimiento social en general. Dentro de los aspectos de este fenómeno que más se resaltan se encuentran una estrategia de desprestigio y tergiversación de la realidad, actos de descalificación y estigmatización que se hacen tanto por las autoridades del Estado como por los medios de comunicación y actores no estatales. Se utilizan términos que pretenden fijar en la sociedad guatemalteca, como las campesinas y los campesinos que son personas que se oponen al desarrollo, tachándolas además de ecologistas radicales, entre otros peyorativos que utilizan y que toda lucha enmarcada de las demandas de acceso a tierra, atentan contra la propiedad privada, y contra la libertad de empresa dentro de éste país.

Con base al delito de usurpación y usurpación agravada tipificado en el Código Penal²⁵⁸ se ha procedido a imponer sanciones drásticas contra defensoras y defensores de derechos humanos que luchan para el mejoramiento de la situación agraria. Así mismo, se han abierto actos de enjuiciamiento por delitos, como los de terrorismo, asociación ilícita, robo agravado, incendio detenciones ilegales, coacción y amenazas, plagio o secuestro, obstrucción de la vía pública, incitación a delinquir. Así, las defensoras y defensores de derechos humanos se han calificado como “terroristas”, “enemiga/os del Estado”, “peligrosa/os”, o su labor como “una amenaza a la paz, la seguridad pública, nacional y moral”.

En octubre 2013, varias organizaciones²⁵⁹ de la sociedad civil guatemalteca presentaron un documento sobre la *Represión y Criminalización de la Protesta Social* en Guatemala ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²⁶⁰ En dicho informe se analizan tanto la estrategia comunicacional y política, como legislativa y jurídica que permitan el inicio de acciones penales contra organizaciones sociales, defensoras y defensores y su descalificación concluyendo que el *Estado de Guatemala criminaliza de forma sistemática*

²⁵⁸ Artículo 256 del Código Penal.- Usurpación. Comete delito de usurpación quien, con fines de apoderamiento o aprovechamiento ilícitos, despojare o pretendiere despojar a otro de la posesión o tenencia de un bien inmueble o un derecho real constituido sobre el mismo, o quien, ilícitamente, con cualquier propósito, invada u ocupe un bien inmueble. La permanencia en el inmueble constituye flagrancia en este delito. La Policía, el Ministerio Público o el Juez, están obligados a impedir que los hechos punibles continúen causando consecuencias ulteriores, ordenándose o procediéndose según corresponda, al inmediato desalojo. El responsable de usurpación será sancionado con prisión de uno a tres años”.

²⁵⁹ Comité de unidad campesina (cuc), Asociación ceiba, Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' kej, Comisión Internacional de Juristas (CIJ), Unidad de Defensores de Derechos Humanos-Guatemala (UDEFEQUA), Fundación Guillermo Torriello, Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), Colectivo madre selva, comité representante de las doce comunidades kaqchikeles de san juan sacatepequéz, Consejo comunitario de la aldea la choleña, san josé del golfo, Comité de comisiones sanpedranas, San pedro ayampuc, Comisión de derechos humanos de guatemala en Washington.

²⁶⁰ CIDH, Audiencia Temática del 28 de octubre 2013 en el marco del 149º período ordinario de sesiones.

la protesta social y reprime a los defensores y defensoras de derechos humanos que luchan por la tierra, el territorio y los recursos naturales.

De acuerdo con la Unidad de Defensores de Derechos Humanos (UDEFEQUA), durante 2013, se registraron 657 hechos contra defensoras y defensores de derechos humanos (en contraste con los 326 registrados el año anterior), lo cual significa que 2013 ha sido el año más violento para ellas y ellos. En este contexto de violencia se perpetraron 18 asesinatos y la criminalización ha sido *la estrategia privilegiada para frenar las posiciones comunitarias relevantes a las riquezas naturales y sus territorios.*²⁶¹

Criminalización de la lucha de pueblos indígenas

En su último informe anual presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial James Anaya, expresó que en virtud del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la participación, “las personas y los pueblos indígenas pueden oponerse y expresar activamente su oposición a los proyectos extractivos, tanto en el contexto de la adopción de medidas sobre los proyectos por el Estado como en otras situaciones, entre otras cosas organizando actos pacíficos de protesta y participando en ellos.”²⁶²

Sin embargo, en Guatemala se criminaliza toda protesta social de los pueblos indígenas mediante: abordaje violenta de las protestas sociales, que como en el caso de Totonicapán, derivaron en una masacre; campaña psicológica de difamación en contra de los líderes/ lideresas que busca: aislarlos, desacreditarlos, dividirlos, y agotarlos en términos psicosociales; la aplicación de la ley penal mediante órdenes de captura contra dirigentes, allanamientos de sus hogares, y capturas con condenas como pasó en San Juan Sacatepéquez, Barillas, San Marcos, Santa Rosa y Jalapa (Minera San Rafael afecta a 5 municipios: San Rafael, Jalapa, Santa María Xalapán, Mataquescuintla, Casillas);

En este contexto, se han criminalizado líderes de Santa María Xalapán, entre ellas y ellos el mayordomo de dicha comunidad indígena, Roberto González Ucelo. Se han interpuesto dos querellas por los delitos de difamación, calumnia, injuria y asociación ilícita, conspiración y asesinato en grado de tentativa contra Daniel Pascual, coordinador del Comité de Unidad Campesina (CUC), por Ricardo Méndez Ruiz, presidente de la Fundación contra el Terrorismo Guatemala y por Gilda Aguilar, fiscal del Ministerio Público. Pablo Sacrab Pop, Manuel Xuc Cucul, Crisanto Cuc Xol se encuentran encarcelados en Centro de Detención Preventiva de Cobán, Alta Verapaz por su lucha para el acceso a la tierra. En la Zona Reyna, en el departamento de Quiché, estuvo preso por aproximadamente dos años, el líder comunitario de la aldea Los Regadillos, Felipe Gutiérrez Cifuentes. Aunque actualmente está libre sigue pendiente en su contra un juicio por los delitos de coacción y amenazas contra guardias de seguridad privada de la finca San Francisco Cotzal, Sociedad Anónima.

²⁶¹ El Acompañante, UDEFEGUA, enero 2014.

²⁶² Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, las industrias extractivas y los pueblos indígenas, 1 de julio de 2013, A/HRC/24/41, parr. 19.

La creación de grupos de choque en el ámbito local financiado y apoyado por las empresas, la mayoría ligado al personal de seguridad que emplea a ex militares etc.; las amenazas de muerte, intimidación, atentados; asesinatos cometidos por desconocidos o personal de empresas de seguridad; ofensiva mediática basado en lógica contrainsurgente y fascismo clásico; la re militarización de los territorios con altos niveles de conflictividad social caso Huehuetenango, San Marcos, San Juan Sacatepéquez, Santa María Xalapán donde recientemente se decretan estados de sitio.

Impacto de la criminalización específicamente en la vida de las mujeres indígenas

Desde la llegada de las empresas a los territorios indígenas, las mujeres se encuentran entre las personas más afectadas y vulnerables que han sufrido cambios drásticos en sus vidas y graves violaciones a sus derechos. En el momento de aplicar medidas estatales de “seguridad” tales como desalojos violentos, estado de sitio, estado de prevención y la criminalización de las acciones de los hombres, las mujeres automáticamente asumen el rol de jefes de hogar, sumado a ello, sufren situaciones de violencia sexual por parte de las fuerzas policíacas y el ejército. Ser mujer en Guatemala, pobre e indígena, es experimentar las peores condiciones de vida.

Como efectos de estas medidas dictadas por el ejecutivo se pueden evidenciar las graves violaciones a los derechos humanos, como el caso de Santa Rosa el día 1 de mayo 2013²⁶³: Allanamiento de viviendas en forma violenta; intimidación a personas de la iglesia y COCODES²⁶⁴; uso como centro de operaciones la Escuela de Educación Primaria; persecución y estigmatización de las mujeres organizadas criminalizando su lucha por la defensa del su territorio; deterioro de la economía familiar por disminución de actividad productiva; recargo de trabajo de mujeres esposas de hombres detenidos, asumiendo responsabilidades de gastos familiares y judiciales; graves efectos psicológicos en mujeres y niñas-os debido a la forma de allanamiento; daños en casas y enseres. En los Estados de Sitio se denunció que las mujeres fueron obligadas alimentar a quienes allanaron las casas, que se robaron comida y joyas. La captura a una mujer,²⁶⁵ se realizó sin pruebas.

Asimismo las mujeres indígenas, son criminalizadas y perseguidas legalmente por la defensa de sus territorios. Esas violaciones han provocado efectos graves en su salud física y psicológica, haciéndoles más vulnerables aún, ejemplo el caso de las 8 mujeres que tuvieron ordenes de capturas en San Miguel Ixtahuacán San Marcos (2008, hasta 2012), acusadas por los delitos: “Atentado contra la seguridad de Servicios de utilidad Pública: usurpación agravada; instigación a delinquir; atentado contra la seguridad de servicios de utilidad pública; desobediencia; coacción, amenazas; incendio; lesiones leves”. De esta manera las mujeres están siendo limitadas en el ejercicio pleno de sus derechos colectivos como sujeta de derechos que históricamente han tenido en el resguardo de la cultura, la ciencia y la sabiduría y todo lo concerniente a la cosmovisión de los pueblos indígenas

Criminalización de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres

²⁶³ Decreto Gubernativo No. 6-2013

²⁶⁴ Consejos Comunitarios de Desarrollo

²⁶⁵ Laura Leonor Vásquez Pineda.

La representante del Presidente de la República en CONAPREVI, la Secretaria Presidencial de la Mujer, presentó denuncias penales en contra de la Coordinadora Ejecutiva de la REDNOVI, asimismo se ha encargado de criminalizar y difamar la labor de la REDNOVI y de los CAIMUS, realizando acusaciones infundadas que violan los derechos consagrados en el presente Pacto. Prueba de ello son las manifestaciones públicas que la Secretaria Presidencial de la Mujer dio a través de los medios masivos de comunicación social (Televisivos, radiales y escritos), así como una publicación emitida por el gobierno de Guatemala y SEPREM que se denominó: *“Análisis de la Gestión Técnica y Administrativa de la CONAPREVI, período 2008-2011. Para una administración pública más efectiva y transparente al servicio de la ciudadanía”*. Este informe evidencia el ataque directo, escrito y público que el actual gobierno ha emprendido en contra de las organizaciones de mujeres que discrepan frente a las decisiones violatorias a los derechos humanos de las mujeres.

Ante la demanda que la REDNOVI ha promovido a fin de restablecer la institucionalidad de la CONAPREVI, mediante el Acuerdo Gubernativo 463-2013 el gobierno de Guatemala sacó a la REDNOVI de la integración de la CONAPREVI, medida adoptada como parte de la desinformación y judicialización que ha emprendido la SEPREM en contra de la REDNOVI, por lo que al haberla sacado de la integración, es la muestra más concreta de la criminalización, en donde de manera inconsulta, con alevosía, ventaja y extralimitándose el Ejecutivo a los demás integrantes de la CONAPREVI, toma decisiones inconsultas y de manera unilateral.

Criminalización del movimiento estudiantil

En el marco de la lucha por la defensa al derecho a la educación pública que ha librado la comunidad educativa, también se ha hecho presente la represión hacia los estudiantes que han manifestado su rechazo a la imposición de la carrera de bachillerato y privatización de la formación inicial docente, los han reprimido en sus marchas, ha habido detenciones temporales, estuvieron dos adolescentes presos durante tres meses sin cargos, maestros que les han aplicado sanciones administrativas y despidos, y sobre todo se ha institucionalizado y legalizado la represión a través del acuerdo ministerial 1505-2013, donde explícitamente se le puede acusar de actividades terroristas a las y los estudiantes que se organicen, asocien y usen su derecho legítimo a la manifestación, quitándoles para siempre su código estudiantil.

Asesinatos de líderes sindicalistas y prácticas sindicales

Uno de los grupos que mayor número de agresiones ha sufrido es el de quienes forman parte de sindicatos o de organizaciones campesinas que defienden los derechos laborales de las y los trabajadores. En la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 la OIT definió la situación de ataques contra sindicalistas en Guatemala como “una situación

grave de impunidad prácticamente total”²⁶⁶. El sustento de ello son los más de 70 casos de asesinatos que los diversos sindicatos y centrales sindicales de Guatemala han presentado al Comité de Libertad Sindical de la OIT y que se encuentran bajo investigación por parte del Ministerio Público. A pesar de que el tema ha llegado a ser abordado en diversas instancias internacionales, la situación de agresiones y asesinatos en contra de sindicalistas no ha disminuido, ni se han dado avances reales en la lucha en contra de la impunidad ante este tipo de delitos. Una misión tripartita de alto nivel de la OIT que visitó el país en septiembre de 2013 destacó la gravedad de la situación y subrayó que hasta ese momento el MP no había alcanzado ninguna sentencia judicial que haya relacionado las muertes con las actividades sindicales de las víctimas.

²⁶⁶ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Extractos de las actas de la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, parte II, pp. 16.

Recomendaciones generales

- Se exige al Estado el cumplimiento del Pidesc, en todas sus expresiones y dimensiones consensuando la política pública y la inversión social con los diferentes actores nacionales, y que no responda solo a los intereses de poderes fácticos. Se exige al Congreso la pronta ratificación del Protocolo Facultativo del Pidesc.
- Se exige la creación de un mecanismo que de seguimiento a la implementación de las recomendaciones adoptadas por el Comité DESC en el que participen activamente las organizaciones representativas de la sociedad civil y representantes de alto nivel de las instituciones y ministerios que forman parte del gabinete social y económico. Este mecanismo deberá evaluar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones bajo el esquema de trabajo de auditoría social. Se recomienda también que este mecanismo esté acompañado por la Procuraduría de Derechos Humanos y organismos internacionales.
- Se exige que el Estado cumpla con su obligación de generar información estadística que oriente la elaboración de la política pública para la realización de los DESCA. En particular urge que, en un período menor de un año, se realice el censo general de población y el censo agropecuario con información desagregada por sexo, etnia, situación migratoria, discapacidad, orientación sexual e identidad de género. Asimismo, se recomienda que se implemente el Sistema Nacional de Información sobre Violencia contra la Mujeres.
- Es indispensable que el Estado fortalezca la institucionalidad pública para garantizar la calidad del gasto y la eficiencia de gestión para el cumplimiento de los DESC. De igual manera, se requiere impulsar la transparencia a partir de la rendición de cuentas y el efectivo cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- El Estado debe de garantizar la seguridad y el resguardo de la integridad de las defensoras y defensores de derechos humanos, especialmente quienes han sido perseguidos, difamados, criminalizados y judicializados. Conducir las investigaciones prontas y necesarias para identificar y sancionar a los responsables de articular las campañas en su contra, así como a los responsables de las todas las formas de ataques, incluyendo las ejecuciones extrajudiciales.
- El Estado debe frenar la militarización de las instituciones públicas y el uso de métodos contrainsurgentes para frenar la movilización social y hacer frente a la conflictividad que vive el país.

Artículo 1 del Pidesc. Derecho a la libre determinación. Pueblos Indígenas

- Urge que el Estado asuma su responsabilidad de revisar, regular y aplicar en forma coherente y pertinente la legislación, medidas y mecanismos de cumplimiento del Pidesc con respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente, empezando por la Constitución Política de la República que no incluye conceptos básicos como “pueblos indígenas” y el reconocimiento de sus territorios.
- **Reconocer los sistemas de tenencia propios de los pueblos indígenas y comunidades campesinas** y las formas y modos de registrarla y administrarla, como parte de un abordaje idóneo de la conflictividad agraria, respetar a comunidades asentadas en áreas de reserva con fines de conservación o protección natural.
- A 17 años de la ratificación del **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales**, el Estado de Guatemala debe cumplir la obligación adquirida en el marco de este instrumento de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, ya sea por vía de legislación específica que implemente las disposiciones del tratado internacional vigente en el país o por otras vías. No sería viable aprobar reformas a leyes, como la Ley de Minería y otras, sin implementar la obligatoriedad de consultar a los pueblos.

Artículo 2 párr.1 del Pidesc. Política fiscal

- Se exige al Estado establecer una estrategia a largo plazo para aumentar la carga tributaria hasta el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) a través de las siguientes medidas: la diversificación de los ingresos de manera progresiva que incluya muy específicamente el combate a la erosión, evasión y elusión tributaria, eliminado todos los tratamientos especiales al impuesto sobre la renta (ISR), el establecimiento de gravámenes progresivos a la renta de capital de guatemaltecos residentes en otras partes del mundo, la eliminación de todos los privilegios al impuesto al valor agregado (IVA) y el fortalecimiento de la administración tributaria, especialmente para la aplicación de las normativas internacionales a precio de transferencias y la promoción de un diálogo para establecer la participación estatal con una empresa pública accionaria para ciertas industrias no extractivas según consensos con la sociedad civil.
- El Estado debe abandonar todas las estrategias de fomento de la competitividad basadas prioritariamente en las exenciones y privilegios fiscales cumpliendo con el marco de acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC) de la

eliminación de todos los subsidios a la exportación. En particular se debe debatir públicamente la reforma a los decretos 29-89 y 65-89 del Congreso de la República garantizando el pleno cumplimiento de las normas laborales. De manera alternativa deberá promoverse el fomento a la inversión que propicie un ambiente político estable y la transformación de la conflictividad social, así como el aseguramiento universal de la infraestructura de servicios básicos, fomento de la profesionalización y tecnificación de la población y la reducción de los niveles altos de corrupción e inseguridad institucionalizada entre otros²⁶⁷.

- Se requiere de una normativa específica que establezca una estrategia de inversión social para incrementar los recursos destinados a la política social y reorientarla hacia el combate de las brechas en el ejercicio de los derechos de los grupos en condición de vulnerabilidad social (mujeres, personas con discapacidad, personas indígenas, niñez y adolescencia, comunidades de la diversidad sexual y de género y población en pobreza extrema).

Artículo 2 párr.2 y artículo 3 del Pidesc. No discriminación e igualdad y entre hombres y mujeres y comunidades de la diversidad sexual

- El Estado de Guatemala debe ratificar sin reservas la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Resolución de Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad y Expresión de Género de la OEA.
- Es Estado de Guatemala debe tipificar los crímenes de odio por orientación sexual, identidad de género y características especiales del sexo cometidas en contra de las personas LGBTI.
- Para garantizar la igualdad y el avance de los derechos humanos de las mujeres, el Estado debe fortalecer la institucionalidad de las mujeres, para ello deberá crear una Ley específica para la CONAPREVI y otra para DEMI, y elevar a la SEPREM a un Ministerio de la Mujer, que les permita dar cumplimiento a su mandato y funciones para garantizar la igualdad de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas. El Estado debe permitir, fomentar y respetar la participación de las organizaciones de mujeres y feministas en la formulación, de este marco legal y en el monitoreo de su cumplimiento.
- El Organismo Ejecutivo, garantice que la SEPREM cumpla con su mandato de implementar y monitorear el cumplimiento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades, emitiendo para ello un informe del estado actual del cumplimiento de la política y uno anual avances alcanzados.

Artículos 6 a 9 del Pidesc. Derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, sindicalización y seguridad social

²⁶⁷ De acuerdo con las recomendaciones prioritarias de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversión

- El Estado debe ratificar de urgencia nacional el Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT sobre Trabajo decente para el Trabajo Doméstico que sigue siendo una labor infravalorada, deshumanizada, discriminatoria, esclavizante y hasta considerara de trata en Guatemala.
- El Estado debe garantizar el poder coercitivo sancionatorio a la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, ante las violaciones a los derechos laborales cometidas por empleadores.
- El Estado de Guatemala, a través del Organismo Judicial, debe establecer mecanismos de cumplimiento de las sentencias en los casos laborales, en las que se incluya la persecución penal por parte del Ministerio Público (Caso Cambridge).
- Es necesario que el Gobierno de Guatemala, implemente políticas laborales que respondan a la titularidad del derecho al trabajo y a dignificar a las y los trabajadores con un salario digno y evitar implementar políticas que respondan exclusivamente del sector privado y que tiendan a la precarización del trabajo, como por ejemplo, las leyes que permitan el trabajo a tiempo parcial y la diversificación salarial.
- Que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, haga efectivos los mecanismos para obligar que se realice la inscripción de las y los trabajadores que se encuentran desprotegidos y que se recauden las cuotas patronales y laborales que le adeuda el Gobierno, las Municipalidades y las empresas, garantizando de esta manera el derecho a la salud de trabajadoras y trabajadores.
- Se exige al organismo ejecutivo el cumplimiento de la Ruta de Expertos de la OIT recomendada en septiembre de 2013 que se cumpla el diálogo social con sindicatos y organizaciones de trabajadores para el esclarecimiento de asesinatos de sindicalistas.

Artículo 10 del Pidesc: Derecho a la protección y asistencia a la familia, maternidad y niñez.

- El Congreso de la República debe aprobar presupuestos etiquetados para implementar la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer y el PLANNOVI, asignando recursos para cada institución responsable de su implementación, e implemente un sistema de fiscalización para medir su cumplimiento.
- El Organismo Ejecutivo debe abrir más fuentes de financiamiento para garantizar la atención integral a las mujeres sobrevivientes de violencia, a través de los Centros de Apoyo Integral-CAIMUS para que exista uno en cada departamento de la república, en cumplimiento a lo establecido en la Ley contra el Femicidio, el PLANNOVI y Política de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de

Equidad de Oportunidades 2008-2023, y a las recomendaciones de instrumentos internacionales emitidas al Estado de Guatemala en cuanto a promover servicios de calidad para las mujeres afectadas por la violencia.

Artículo 11 del Pidesc. Derecho a un nivel de vida adecuado

- El Estado de Guatemala debe realizar políticas, programas, acciones y medidas eficaces integrales en combate a la pobreza y en particular a la desnutrición crónica y aguda, entendiendo que estos problemas son estructurales y necesitan estrategias claras y coherentes, para que todas y todos puedan tener acceso seguro a una alimentación adecuada, respetando, protegiendo y garantizando el derecho humano a la alimentación y que cumpla con las medidas dictadas por juez competente por la Omisión que ha hecho en el cumplimiento del derecho a la alimentación de cuatro familias de Camotan y así sentar precedentes como garante de derechos.
- El Congreso de la República de Guatemala debe aprobar con urgencia **la iniciativa 40-84 Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral**, como marco normativo agrario adecuado, contemplando una política agraria operativa y ordenamiento territorial que norme el uso del suelo, regular el tamaño de la propiedad, así como, recuperar y destinar tierras con vocación para la producción alimentaria a cultivos de alimentos y prever procedimientos claros y expeditos de adjudicación –estatal- de tierra productiva, a los campesinos que carecen de ella. **Crear de manera urgente Tribunales Agrarios y una Ley sustantiva y procesal agraria**, con carácter anti formalista e inspirada en el principio de in dubio pro campesino.
- El Estado debe **implementar plenamente la PNDRI**, contemplando programas y el incremento necesario de recursos públicos a favor de las economías campesinas, infraestructura productiva y acceso a la tierra y garantizar la suficiencia de fondos públicos para su implementación.
- El Congreso de la República debe aprobar de manera urgente una **Ley General de Aguas**, con enfoque de Gestión Integral del Agua, de derechos humanos sustentabilidad, de derechos de los pueblos indígenas y que evite prácticas de monopolio.

Artículo 12 del Pidesc. Derecho a la salud

- Es urgente que el Estado fortalezca el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en sus funciones rectoras, financiadoras, administrativas, regulatorias y de prestación de una atención integral e incluyente en salud, para poder garantizar el cumplimiento del mandato del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC-. Avanzando en la creación de un Sistema Público de Salud Universal, que permita superar la segmentación y fraccionamiento del sistema actual, logrando paulatinamente establecer una red pública de servicios

que asegure cobertura y acceso reales y equitativos, basados en el derecho a la salud, la pertinencia intercultural y la equidad de género. Particularmente debe eliminar progresivamente la firma de convenios y contratos con organizaciones privadas en el primer nivel, por el nivel de corrupción, tráfico de influencias, ineficiencia e ineficacia en la atención que se brinda a la población, profundizando inequidades dentro del sistema de salud.

- El Gobierno de Guatemala debe garantizar un incremento sostenido del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social resguardando una atención integral que garantice la promoción, prevención, rehabilitación y la curación, para toda la población sin exclusiones e inequidades, reduciendo el gasto privado, especialmente el de bolsillo de las familias, por ser altamente ineficiente y tener un impacto negativo en las economías familiares. Fortaleciendo la gestión pública, garantizando los derechos laborales de los trabajadores/as y generando mecanismos de fiscalización y auditoría social para asegurar el buen uso de los recursos públicos.
- La política de salud debe garantizar la atención a los problemas de salud de la población, desde una perspectiva de determinación social (enfaticando en la promoción y prevención) y considerando la complejidad epidemiológica que sufre la población al padecer problemas no sólo carenciales e infecciosos, sino además de violencias, enfermedades no infecciosas, crónicas degenerativas, entre otras. Desde esta perspectiva integral, debe asegurar la atención a prioridades nacionales relacionadas a la salud sexual y reproductiva especialmente de jóvenes, adolescentes mujeres y hombres. En general se deben revertir la situación de mortalidad materna e infantil y los problemas nutricionales, que se comparan en desventaja con otros países de la región.

Artículos 13 y 14 del Pidesc. Derecho a la educación

- El Estado debe garantizar a partir de los mecanismos diseñados en la Reforma Educativa producto de los Acuerdos de Paz, (*Consejo Nacional de Educación, Consejos Municipales de Educación*) los mecanismos de consulta y participación de la Comunidad Educativa para aprobar o desaprobar Políticas públicas y Estrategias Educativas que afecten al sistema educativo nacional. Evitando privilegiar únicamente como se ha dado en esta administración al sector empresarial en los espacios de consulta y toma de decisiones.
- El Estado debe retomar la formación Inicial Docente y no trasladar la rectoría de la formación de maestros y maestras a las Universidades tanto Estatal como Privadas. Además garantizar el carácter gratuito de la educación pública en todos los niveles educativos.
- El Estado debe autorizar nuevamente la carrera de Magisterio Bilingüe Intercultural en las Escuelas Normales del País, pues su eliminación total o parcial

afecta directamente el derecho humano de los pueblos a estudiar en su idioma y promueve un etnocidio estatal a los cuatro pueblos de Guatemala.

ANEXO 1

Capítulo 4: No discriminación e igualdad de derechos para hombres y mujeres y comunidades de la diversidad sexual (artículos 2 párr. 2 y 3 del Pidesc)

Tabla No. 1

Asignaciones presupuestarias de CONAPREVI 2001-2014

Año	Asignado	Denominación	Gobierno en turno
2001	0.0		FRG
2002	Q 75,000.00	CONAPREVI	
2003	Q 229,400	CONAPREVI	
2004	Q 187,650	CONAPREVI	GANA
2005	Q177,400	CONAPREVI	
2006	Q 1,400,000	Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y Fomento de su Participación Social. CONAPREVI	
2007	Q 1,400,000	Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y Fomento de su Participación Social. CONAPREVI	UNE
2008	Q 4,000,000	Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y Fomento de su Participación Social. CONAPREVI	
2009	Q 5,000,000	Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y Fomento de su Participación Social. CONAPREVI	
2010	Q 5,000,000	Coordinación de Acciones de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	PP
2011	Q 5,000.00	Coordinación de Acciones de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	
2012	Q 5,000,000	Coordinación de Acciones de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	
2013	0.00	No asignado	
2014	0.00	No asignado	

Fuente: Red de la No Violencia contra las Mujeres-REDNOVI, 2014, con información del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado años 2001-2014.

ANEXO 2

Capítulo 5: Derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, sindicalización y seguridad social (artículos 6 a 9 del Pidesc)

CASO CAMBRIDGE

*En nuestra ignorancia pensábamos que era de un día para otro... nosotras no imaginamos que íbamos a pasar penas, hambre por culpa del ministerio de trabajo y los inspectores de trabajo, nos arruinaron la vida no solo de las compañeras y compañeros, sino detrás de nosotros la familia, hijos, porque desde el 27 de marzo del 2008 nos cambiaron nuestras vidas, porque ya sabemos de la corrupción que abarca nuestra pobre Guatemala... pero seguimos luchando hasta que nos paguen, por todo lo que vivimos en la empresa y violaron nuestros derechos . **Yojana Montenegro.***



El caso Cambridge, es un caso paradigmático, que evidencia la falta de correspondencia, responsabilidad, y respeto no solo del Empleador sino del Propio Ministerio de Trabajo, en la búsqueda del cumplimiento a las normas laborales vigentes, en cuanto a la protección de los y las trabajadoras.

El 22 de febrero del año 2008 un grupo de mujeres trabajadoras de la empresa maquiladora CAMBRIDGE se organizó para denunciar una serie de violaciones a sus derechos humanos y laborales, entre ellos los pecuniarios o benéficos económicos; a pesar de que habían estado yendo a poner denuncias o quejas ante la Inspección General de Trabajo, contra la empresa las trabajadoras continuaban siendo objeto de toda clase de atropellos, las tenían confinadas, sin poder hablar entre ellas, sin permiso para ir el baño, sin tomar agua, les daban malos tratos y lo sacaban a las 15:00 horas para no gozar del pago de las horas extra ordinarias que afectaba directamente sus ingresos.

De la incipiente organización de 11 trabajadoras que asumieron el liderazgo de luchar quedaron solo 4 el resto fueron despedidas indirectamente por medio de hostigamientos para que renunciaran.

El 16 de marzo del 2008 la empresa CAMBRIDGE S.A. informo a las trabajadoras y trabajadores que habría un traslado de la empresa a las nuevas instalaciones Zona 4 de Mixco, colonia el naranjo, supuestamente porque se había vencido el plazo de las instalaciones donde se ubicaba la maquila, 18 calle y Avenida petapa zona 12, ciudad capital, las trabajadoras están conscientes de que a la empresa se le vencería los 10 años de excepciones ante el Ministerio de Economía, amparados por el decreto 29-89¹. Finalmente el 27 de marzo del 2008 con engaño la patronal indico que habían llegado un acuerdo entre los inspectores de trabajo y empleadores de trasladarse a las nuevas instalaciones e no tomando en cuenta la opinión de los trabajadores y que renunciaran o se trasladaban.

Esta situación generó mayores conflictos ante la violación de los derechos de más de 400 trabajadores en su mayoría mujeres, madres solteras por lo que se inicia un proceso ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, donde no se llegó a ningún arreglo o conciliación y posteriormente se decide ir a un juzgado de trabajo, y en esa oportunidad el Ministerio de Trabajo asigna a las y los trabajadores un abogado que les represente, el cual evidencia toda clase de incompetencia y entorpecimiento al avance del caso, sobre todo a favor de los y las trabajadoras, no obstante se llevó el proceso de manda y de litigio, en donde el Juez dictamina finalmente el pago prestaciones laborales a todas las trabajadoras en un monto de Q 2.108,308.06 dos millones ciento ocho mil trescientos ocho quetzales con seis centavos, que beneficia solamente a 80 (ochenta) trabajadoras que llevaron el caso, **sentencia que no ha sido ejecutada hasta la fecha de hoy**. Lo significa que no existe en Guatemala la persecución nacional e internacional que obligue al empresario a cumplir dicha sentencia.

En Enero del 2014, el Señor MichellShin, (ex dueño de la empresa Cambridge) ha solicitado al Ministerio de Economía la Inscripción de su nueva empresa maquiladora, sin que las autoridades actuales del Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo, Juzgados, Ministerio Público, hagan la persecución y obliguen a este Sr Shin, cancelar o cumplir con la sentencia.

Anexo 3:

Capítulo 7: Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 10 del PIDESC)

Tabla 1
Conflictos agrarios en Guatemala: 2004 a 2013

Año	Número de conflictos agrarios			Personas involucradas.	Áreas en conflicto [ha]
	En proceso	Ingreso	Resolución		
2004	972	366	268	1,006,740	276,488.59
2005	1,132	424	264	1,059,165	321,094.87
2006	1,373	688	447	1,320,118	360,266.99
2007	1,475	635	533	1,211,062	356,327.91
2008	1,430	414	459	1,193,008	346,015.06
2009	1,506	482	406	1,196,321	341,360.67
2010	1,381	275	400	1,194,828	327,823.56
2011	1,236	317	462	1,143,133	283,231.58
2012	1,305	455	386	1,091,925	413,357.51
2013	1,403	545	447	1,357,019	431,467.80
Prom.	1,321	460	407	1,177,332	345,743.45
% Nacional	-	-	-	8.74%	3.96%

Fuente: Secretaría de Asuntos Agrarios del Gobierno de la República 2013

Tabla 2
Resultados de FONTIERRAS en Acceso a tierra desde su creación en 1998 hasta 2013

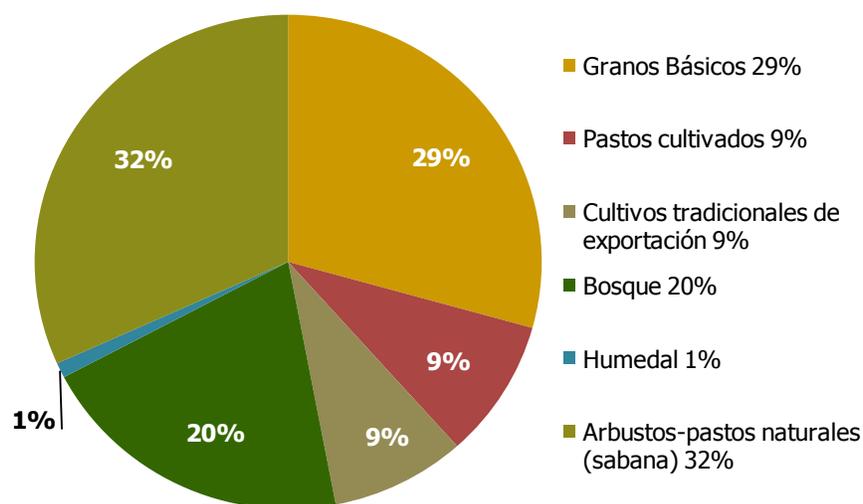
Año	Fincas accedidas		Presupuesto de Estado (pagado)				Fideicomiso Patrimonio neto
	fincas	# fam	Valor fincas	Acceso tierra	Arrendadas	FONTIERRAS	
1998	13	1,090	42,182,945	sin dato	sin dato	sin dato	226,201,045
1999	17	1,315	40,387,851	sin dato	sin dato	sin dato	300,100,557
2000	45	2,583	64,170,620	sin dato	sin dato	sin dato	332,483,610
2001	59	5,723	222,312,905	sin dato	sin dato	sin dato	355,066,149
2002	20	2,237	95,013,235	sin dato	sin dato	sin dato	463,610,806
2003	28	2,401	84,765,536	sin dato	sin dato	sin dato	552,526,642

2004	26	1,855	58,912,314	sin dato	sin dato	sin dato	680,898,639
2005	14	852	23,459,224		136,355,851	164,721,593	728,348,115
2006	3	224	10,467,324		66,696,255	91,626,297	675,048,839
2007	5	454	13,556,064		92,048,175	122,917,341	724,317,784
2008	8	509	16,673,327		159,297,809	189,695,407	906,190,798
2009	4	112	3,585,639		12,093,362	37,717,998	901,706,245
2010	8	253	12,298,527		10,395,005	34,675,739	807,700,342
2011	10	312	13,897,301		59,951,689	77,584,629	763,103,988
2012	3	79	2,390,000	4,521,370	54,740,963.00	291,467,066	950,384,009
2013	2	sin dato	9,034,806	5,081,675	44,505,756	73,531,156	855,310,979
Total	265	19,999	713,107,618			1,083,937,227	

Fuente: FONTIERRAS año 2013

Gráfica 1

Usos de la tierra en el año 2005 en las nuevas superficies establecidas con palma aceitera en Guatemala en el año 2010 (en %)



Fuente: Alonso-Fradejas, A.; Caal Hub, J.L.; y Chicnhilla, T. 2011

Tabla 3

Resultados del programa de Arrendamiento de tierras, FONTIERRAS, años 2004 a 2013

Año	Benefic.	Crédito	Subsidio	Subs%tot.	Créditos	Subsidios	Total
2004	10,813	1,000	2,000	67%	10,813,000	21,626,000	32,439,000
2005	19,592	1,300	1,200	48%	25,469,600	23,510,400	48,980,000
2006	26,299	1,500	1,000	40%	39,448,500	26,299,000	65,747,500
2007	24,493	2,000	-	0%	48,986,000	-	48,986,000
2008	70,416	2,000	500	20%	140,832,000	35,208,000	176,040,000
2009	31,540	2,000	-	0%	63,080,000	-	63,080,000
2010	50,676	2,000	210	10%	101,352,000	10,641,960	111,993,960
2011	63,556	1,830	380	17%	116,307,480	24,151,280	140,458,760
2012	74,695	1,830	380	17%	136,691,850	28,384,100	165,075,950
2013	85,706	2,100	475	18%	179,982,600	40,710,350	220,692,950
Total	457,786	1,756	615	26%	862,963,030	210,531,090	1,073,494,120

Fuente: FONTIERRAS 2013

Anexo 4:

Capítulo 9: Derecho a la Educación (artículos 13 y 14 del Pidesc)

Tabla 1: Inversión familiar en educación en sector público

Rangos de cobro por inscripción en institutos públicos (mantenimiento, computación, seguridad)	Q 30.00 a Q. 75.00 (Nivel Primario) Q 50.00 a Q. 300.00 (Nivel Básico).
Mensualidades: complemento al salario de maestros, mantenimiento, computación, seguridad privada	Q 50.00 (Nivel básico) Q 150.00 (Nivel diversificado)
Compra de útiles	Q 250.00 (Lista de útiles Nivel Primaria) Q 709.00 a Q11550.00 (Útiles y libros Básicos) Q 510.00 a Q705.00 (Útiles y libros Diversificado)
Uniformes de diario/educación física	Q 90.00 a Q130.00
Cobros por exámenes, por excursión, manualidades, disfraces, eventos como graduaciones, marchas, graduaciones de preparatoria, de sexto grado, de tercero básico, de diversificado C	Q 10.00 a Q. 75.00 salidas extra-aula Q 50.00 a Q300.00 acto de graduación

Según datos reportados por la organización Cuarto Mundo, las familias que tienen a sus hijos e hijas en la educación pública, no necesariamente ven que se cumpla con la "Gratuidad de la Educación", pues los cobros en las escuelas, disfrazados de aporte voluntario se cobran aun: " El cobro por inscripción en el nivel primario esta por los Q. 75.00 , mas la compra de útiles escolares que están por los Q.250.00 y el uniforme obligatorio que está en el rango de los Q. 100.00, podemos ver que el primer mes de estudios las familias erogan un aproximado de Q. 425.00 por niño en la escuela primaria. Si vemos los básicos y la secundaria, el pago inicial de las y los padres de familia está alrededor de los Q.1, 400.00 por cada hijo o hija en la secundaria.

Tabla 2

Movimiento Cuarto Mundo, Programa de Becas 2014

SALARIO MÍNIMO EN EL SECTOR FORMAL 2014: Q2,530.34 mensual (actividad agrícola y no agrícolas) Q2,346.01 mensual (actividad de exportación y maquila)
Ingreso mensual aproximado de las personas viviendo en pobreza Q. 960.00 (\$120 dólares).
Ingreso mensual aproximado de personas viviendo en pobreza extrema Q. 600.00 (\$75 dólares).
Costo de la Canasta Básica Alimentaria: Q2922.30 por familia de 5 personas Canasta Básica Vital para inicios del 2014: Q5332.66 por familia de 5 personas

Tabla 3

Cobertura Neta Diversificado

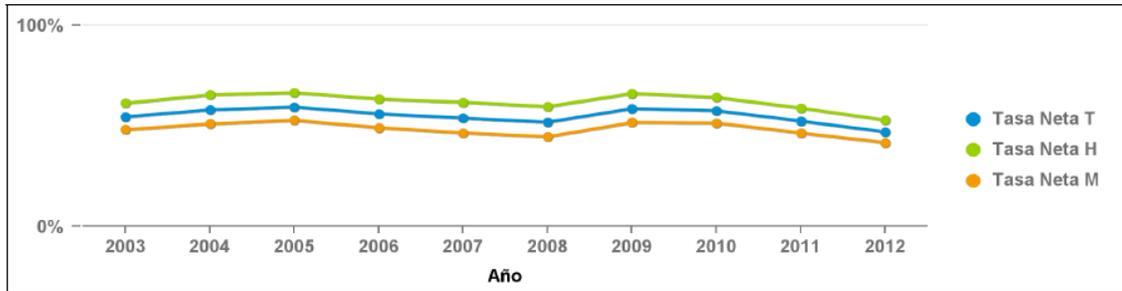
Departamentos seleccionados 2012

Departamento	Cobertura Neta
Guatemala	62.26%
Quetzaltenango	59.49%
Retalhuleu	50.46%
Suchitepéquez	40.23%
Quiché	22.72%
Huehuetenango	21.90%
Alta Verapaz	19.75%
Totonicapán	13.61%

Fuente: Elaboración EducaGuatemala con datos MINEDUC Anuario Estadístico 2012

Gráfica 1
Tasa Neta de Cobertura en Primaria
Municipio Zacualpa, Departamento Quiché - Hombres y Mujeres - 2003-2012

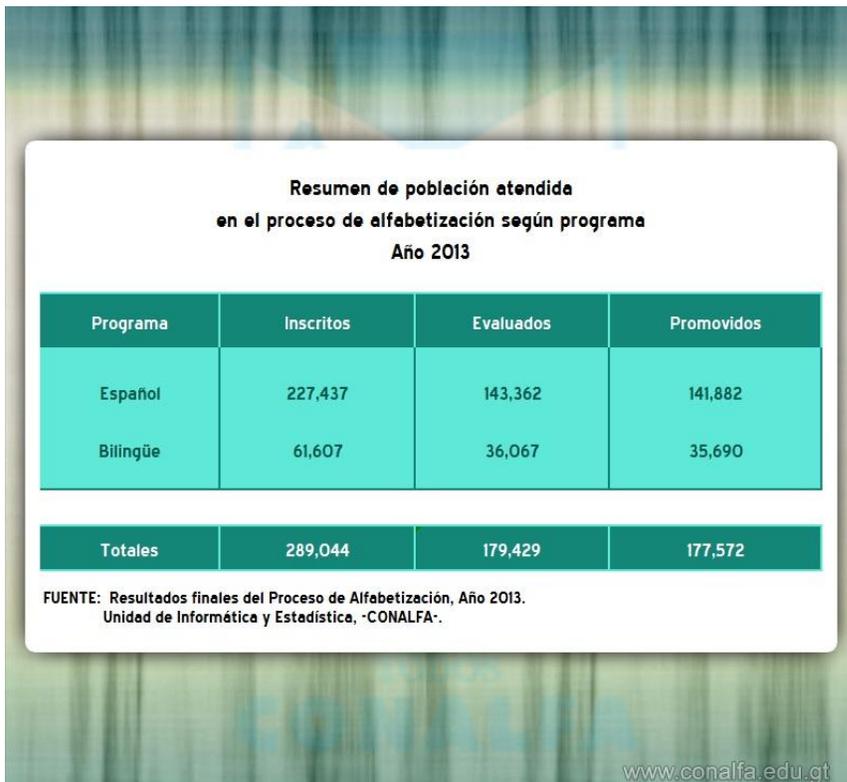
Tasa Neta de Cobertura



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	54,4%	57,9%	59,3%	55,9%	53,8%	51,7%	58,6%	57,5%	52,3%	46,9%
Hombres	61,2%	65,4%	66,5%	63,3%	61,7%	59,5%	66,1%	64,1%	58,8%	52,8%
Mujeres	48,1%	51,0%	52,7%	49,1%	46,5%	44,5%	51,7%	51,4%	46,4%	41,6%

Fuente: Ministerio de educación 2013

Gráfica 2
Resumen de población atendida en el proceso de alfabetización según programa



Fuente: CONALFA

Tabla 4
Caracterización población universitaria
Etnicidad, región, y sexo – Guatemala 2012

Perfil	Porcentaje
Indígena	11.30%
No Indígena	88.70%
Urbana	89.70%
Rural	10.30%
Hombre	50.90%
Mujer	49.02%

Fuente: datos ENCOVI citados en Informe PNUD 2011/2012

Tabla 5
Inscripciones

INSCRIPCIONES							
Sector Público u Oficial	2011	2012	2013	Sector Privado	2011	2013	2013
Preprimaria	481,109	450,561	45,227	Preprimaria	85,599	87,604	89,656
Primaria de Adultos	13,357	12,540	12,753	Primaria de Adultos	6,223	6,217	4,877
Primaria de Niños	2,371,468	2,282,337	2,205,825	Primaria de Niños	270,077	271,209	267,969
Ciclo Básico	336,112	336,163	331,315	Ciclo Básico	242,757	245,737	245,577
Ciclo Diversificado	91,496	93,220	93,123	Ciclo Diversificado	256,610	271,669	272,301
Total Anual	3,293,542	3,174,821	3,095,286	Total Anual	861,266	882,736	880,380

Fuente: <http://www.lahora.com.gt>

Tabla 6
Deserción escolar
Según nivel, región y sexo – Nacional 2012

	Hombres		Mujeres	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Primaria	3.34%	5.81%	2.56%	5.57%
Básicos	8.40%	6.99%	5.43%	6.47%
Diversificado	4.64%	2.80%	2.38%	2.18%

Fuente: Elaboración EducaGuatemala con datos MINEDUC Anuario Estadístico 2012

Tabla 7
No promoción escolar
Según nivel educativo - Nacional 2012

	2011	2012
Primaria	15.25%	14.31%
Básico	32.20%	31.81%

Fuente: MINEDUC Anuario Estadístico 2012

ⁱLey de Fomento a la exportación y de la maquila, el cual les da el privilegio de no pago de impuestos, sobre el valor agregado, IVA impuestos de importación y exportación de materia prima, insumos y equipo que emplean en la empresa.