

## Seguridad alimentaria: el reto de la ayuda eficaz



La inseguridad alimentaria es un flagelo nacional que requiere medidas urgentes, coordinadas, efectivas y sostenibles, en cuya planificación y ejecución debe participar la sociedad civil. Decretar el Estado de Calamidad – tal cual hizo el Gobierno en septiembre de 2009 – no es suficiente. Hay que romper el ciclo del hambre, como primer paso para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo económico y social. Para ello, las políticas nacionales y la financiación y ayuda internacional deben coordinarse, priorizando las urgencias de la población guatemalteca. De no ser así, los ODM seguirán siendo un destino inalcanzable.

### Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP)

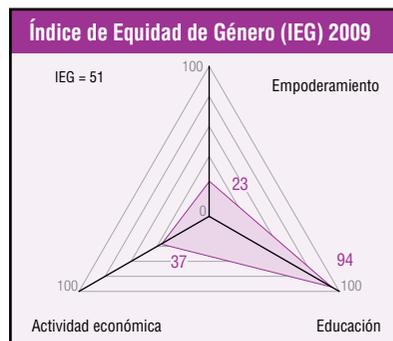
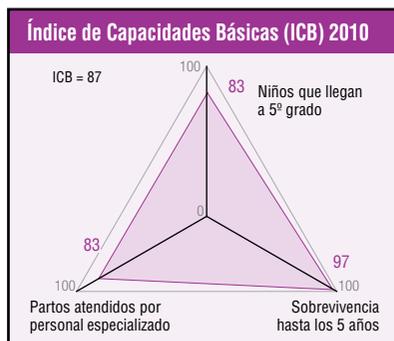
Norayda A. Ponce Sosa  
Helmer Velásquez

La inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala continúa generando altos índices de morbilidad y mortalidad, inadecuado crecimiento y desarrollo durante la infancia y la niñez, dificultades en el aprendizaje escolar y baja productividad entre los adultos. La más afectada es la población pobre, rural, analfabeta e indígena.

Entre sus causas principales figuran: aspectos sociales – entre otros, la pobreza y la pobreza extrema, la mala calidad de la vivienda, la baja escolaridad, la deficiente infraestructura sanitaria, la migración interna y externa; económicas – como por ejemplo, el acceso y tenencia de la tierra, la inequidad en el reparto agrario, el desempleo, el incremento de los precios de la canasta básica, la escasez de granos básicos, la crisis económica internacional; las ambientales – tales como, el cambio climático, la desertificación y los fenómenos de El Niño y La Niña.

### Algunas cifras

- En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Guatemala ocupa el lugar 122 entre 182 países, como un país de renta media con una desigual distribución de la riqueza<sup>1</sup>. El 20% de la población acapara el 60% del ingreso nacional.
- De los más de 14 millones de habitantes, (de los cuales el 50% es indígena y el 54% rural<sup>2</sup>) 7.140.000 vive en situación de pobreza (algo más de cinco millones son pobres, unos dos millones viven en situación de pobreza extrema)<sup>3</sup>.



- La disminución de remesas familiares desde el exterior, que se ha agudizado en el último año, incrementó el número de personas en riesgo de caer bajo la línea de pobreza y de extrema pobreza. En la actualidad hay 850.000 personas en riesgo de caer bajo la línea de pobreza y 733.500 peligrando caer en la lista de extrema pobreza.
- En algunas áreas del país la malnutrición alcanza el 75%, uno de los índices más altos del planeta.
- De acuerdo al Programa Mundial de Alimentos (PMA), Guatemala ocupa el primer lugar de América Latina en desnutrición infantil (1 niño/niña de cada 4, de hasta 5 años)<sup>4</sup>. Por otra parte, si bien la desnutrición crónica infantil es del 43%, en el corredor seco, la región del oriente del país más afectada por la sequía de 2009, pasó de 1% a 10% en niños y a 14% en madres jóvenes.
- Entre 1994 y 2004, más de 500 mil menores de 5 años murieron por desnutrición (el 77% viviría si no la hubiera padecido)<sup>5</sup>.
- De acuerdo a la Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN), unas 145.000 familias perdieron sus cultivos en 2009 por la falta de lluvias y necesitan asistencia alimentaria.

### Acciones del Gobierno

El gabinete de Gobierno, junto al Consejo de Cohesión Social<sup>6</sup>, desempeña un papel importante en la definición y ejecución de programas y proyectos destinados a garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través de fondos sociales y programas asistencialistas como: Bolsas Solidarias, Mi Familia Progresa y Mi Familia Produce. Estas instituciones elaboraron el Plan Operativo Anual Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010. El programa consta de 5 objetivos estratégicos y cuenta con un presupuesto de unos GTQ 2.218 millones (alrededor de USD 272 mil). Existen algunas instancias participativas, como la Mesa Sectorial SAN<sup>7</sup> y la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>8</sup>.

El 11 de septiembre de 2009 el Gobierno del Presidente Álvaro Colom presentó el Plan de Intervención para Garantizar la SAN en las regiones priorizadas del corredor seco – Departamentos de El Progreso, Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa –, que usará USD 17,5 millones para la entrega inmediata de alimentos, el desarrollo de proyectos productivos y la realización de jornadas médicas, de revisión y monitoreo entre los grupos vulnerables. En el Departamento de Guatemala se entregan mensualmente 50 mil Bolsas

1 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos (Guatemala: PNUD, 2009). Disponible en: <www.hdr.undp.org/en/media/HDR\_2009\_ES\_Complete.pdf>.

2 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Informe de Avances 2010. Objetivos de Desarrollo del Milenio (Guatemala, 2010). Disponible en: <www.segeplan.gob.gt/downloads/Nota\_Conceptual\_ODM\_%20SEGEPLAN\_271009.pdf>.

3 Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006. Disponible en: <www.ine.gob.gt/index.php/demografia-y-poblacion/42-demografiaypoblacion/64-encovi2006>.

4 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). Informe presentado durante la Conferencia Inseguridad Alimentaria y Gasto Social en América Latina y el Caribe: Contexto, Consecuencias y Desafíos. Guatemala, noviembre de 2009.

5 Ibid.

6 Coordinado por la Primera Dama.

7 Constituida en septiembre 2009, está integrada por el presidente y el vicepresidente de la República, SESAN, Embajadores y Representantes de Cooperación Internacional, SEGEPLAN, Cohesión Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comisión Nacional de SAN.

8 Parte de la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32.2005, del Congreso de la República de Guatemala.

Solidarias a igual número de familias en asentamientos urbanos marginales.

Para cumplir con los Objetivos del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) durante el año 2009, la proyección presupuestaria fue de USD 269,2 millones y de USD 2,82 millones para el fortalecimiento de las capacidades para combatir la inseguridad alimentaria<sup>9</sup>.

### La ayuda internacional no soluciona los problemas estructurales

Los programas y proyectos contemplados en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2009, fueron financiados de la siguiente manera:

- Fondos ejecutados por la SESAN: USD 1,62 millones, provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, UNICEF y la UE.
- Fondos gestionados y coordinados por la SESAN: USD 32,48 millones, provenientes de Agencia para el Desarrollo Internacional, FAO, UE, PMA, Banco Mundial, Organización Panamericana de la Salud y Sistema de Naciones Unidas.

En respuesta a la emergencia provocada por los Fenómenos de El Niño y de La Niña, algunas instituciones financieras internacionales destinaron recursos para invertir en agricultura, educación, salud, mejoramiento de la situación de la niñez y de las mujeres en edad fértil, la seguridad alimentaria, la nutrición y la dotación de alimentos. Entre estas instituciones figuran:

- El Sistema de Naciones Unidas (USD 34,1 millones).
- El Fondo Central para Respuestas de Emergencia de la ONU (USD 5 millones).
- La Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (USD 5,7 millones).
- La FAO (USD 5,454 millones).
- La UE (USD 31,4 millones).
- El PMA (200 toneladas de alimentos).
- El Fondo para el Logro de los ODM, que apoyó el programa Alianzas para mejorar la situación de la infancia, la seguridad alimentaria y la nutrición.

Durante el período 1990-2008, se recibió un total neto de USD 5.064 millones como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), particularmente para programas de desarrollo rural. El 85% llegó de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); los países de la UE aportaron 54%; la ayuda multilateral representó el 15% y desde el sistema de Naciones Unidas provino el 5%.

Si bien los flujos de cooperación internacional han contribuido a combatir algunos de los problemas

sociales, no han atacado los problemas estructurales que se manifiestan, fundamentalmente, en desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso. Así, su impacto ha sido muy escaso, especialmente en lo referido a la estrategia de reducción de la pobreza, la agenda de la paz y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los obstáculos y dificultades en el financiamiento para el desarrollo, impiden un efectivo combate a la hambruna, que continúa siendo una violación sistemática a los derechos humanos en el país.

La crítica situación de Guatemala evidencia la necesidad de mecanismos efectivos de diálogo intersectorial que permitan un debate crítico con participación amplia y propositiva, para abordar el tema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La financiación al desarrollo sigue siendo unilateral, a partir de los intereses propios de los donantes. En el caso de la cooperación bilateral, ésta suele responder a la voluntad del gobierno de turno y no a políticas de Estado, por lo que no toma en cuenta a las organizaciones de sociedad civil.

Otro factor que incide negativamente es el diseño de los cronogramas de los programas y proyectos, que obedecen a las prioridades de los donantes y no a las necesidades específicas de la población guatemalteca.

La instalación del Consejo de Cooperación Internacional<sup>10</sup> es resultado de la Declaración de la Reunión de Alto Nivel celebrada en 2008 entre el Gobierno de Guatemala y el Grupo de Diálogo del G13<sup>11</sup>. El Consejo tiene la responsabilidad de desarrollar un plan conjunto que permita coordinar los programas y proyectos de cooperación con los planes nacionales, de acuerdo a la Declaración de París<sup>12</sup> y al Plan de Acción de Accra (2008), especialmente en la modalidad de apoyo presupuestario y enfoque sectorial – con énfasis en salud, educación y seguridad-justicia. Hasta el presente se desconocen los avances en este sentido.

El ODM 1 – estrictamente relacionado con la seguridad alimentaria – exige erradicar la pobreza extrema y la hambruna. Se estima que reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza para el 2015 exige medidas urgentes y transformadoras que permitan a la población del país (y en especial a la indígena) superar el 29% de extrema pobreza, instalada en el 32% de la población rural, especialmente en Alta Verapaz y El Quiché, donde 8 de cada 10 personas son pobres.

A 5 años del vencimiento del plazo establecido para el cumplimiento de los ODM (2015), el ODM 1 está muy lejos de ser alcanzado:

- La incidencia de la pobreza extrema continúa mostrando disparidades significativas.
- La desnutrición global (niñas y niños menores de 5 años con peso inferior al normal para su edad) se redujo de 34% a 24% entre 1987 y 1998 en términos globales, pero en el noreste subió de 27% a 28% en el mismo período. En 1998, en el noroeste, era de 33% y en la región metropolitana de 19%.
- Se evidencia, en términos generales, un progreso desigual en el avance hacia el logro de los 8 ODM debido, fundamentalmente, a la desigualdad, la exclusión y la inequitativa distribución del ingreso, que limita la capacidad de consumo de la gran mayoría de la población.

### El gran reto

En tanto la disponibilidad de alimentos a nivel local y nacional sea limitada – situación que podría aliviarse por medio del almacenaje en silos o bodegas –, será muy difícil que la población en situación de pobreza y extrema pobreza pueda tener control sobre los medios de producción y acceso adecuado a los alimentos disponibles en el mercado. Esto limitará su consumo y sus posibilidades de disfrutar de los servicios mínimos que le permitan una vida digna.

El Gobierno, las organizaciones de sociedad civil y la cooperación internacional han sido débiles en cuanto a la armonización para garantizar progresivamente el derecho a la alimentación de la población más vulnerable. Las respuestas gubernamentales continúan siendo cortoplacistas, asistencialistas y más efectistas que efectivas – como en el caso del decreto de Estado de Calamidad<sup>13</sup>.

Aunque la mitad de la población del país es indígena, la financiación internacional ha desatendido las cuestiones étnicas, u otras diferencias de tipo social, cultural o económica, en parte por la omisión del Gobierno a la hora de destinar la ayuda tomando en cuenta estas realidades. Como resultado, mejorar la efectividad de la ayuda sigue siendo un reto. Es imperativo que se asuma un mayor compromiso con los fines sociales de la ayuda para que ésta no responda exclusivamente a intereses económicos o geopolíticos (ya sea del Gobierno o de los donantes) que poco tienen que ver con el desarrollo verdadero. ■

9 Morales, Zully. Elaboración propia con datos de Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2012.

10 El Consejo de Cooperación Internacional está formado por la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

11 Integrado por los nueve países que más recursos destinan a Guatemala (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Noruega, Japón, Países Bajos y Suecia), junto al Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Comisión Europea, el FMI, el PNUD y la OEA.

12 La Declaración de París promueve los principios de Apropriación, Alineamiento, Armonización, Gestión orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad para lograr una mayor eficacia e impacto de la Ayuda al Desarrollo; el Plan de Acción contiene las acciones a realizar para cumplir con lo señalado en los principios de la Declaración de París.

13 Gobierno de Guatemala. Decreto Gubernativo N° 10-2009 del 8 de septiembre de 2009, prorrogado por Decreto N° 11-2009 del 7 de octubre de 2009. Disponible en: <[www.guatemala.gov.gt/docs/Acuerdo%20Calamidad.pdf](http://www.guatemala.gov.gt/docs/Acuerdo%20Calamidad.pdf)>.