

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 17-19 de mayo de 2000

## PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

### Tema 4 del programa

*Para examen*



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2000/4/2**  
20 abril 2000  
ORIGINAL: INGLÉS

## PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS — GUATEMALA

### RESUMEN

El presente documento es un Perfil de la estrategia en el país (PEP) de segunda generación que reemplaza al anterior (documento WFP/EB.2/97/3/Add.3) para el período 1998-2002. Se presenta a la Junta Ejecutiva junto con la evaluación del programa en el país para Guatemala (1998-2002) llevada a cabo en diciembre de 1999. Dado que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) comenzará en 2001, el ciclo del programa en el país del PMA se está acortando para armonizarlo con el período del UNDAF. El PEP (2001-2004) se centrará ahora en mejorar los resultados sobre la base de las recomendaciones del informe de evaluación, en particular para mejorar el enfoque de género, la selección, el seguimiento y la evaluación, y para consolidar la colaboración con otros organismos. Conforme a la decisión 1999/EB.A/2 de la Junta Ejecutiva, el presente PEP centra sus actividades de desarrollo en los objetivos 1, 3, y 4: crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición; posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres; y mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales en zonas vulnerables a crisis recurrentes de esta índole.

Tras la firma del acuerdo de paz a finales de 1996, el proceso de desarrollo de Guatemala tiene aún ante sí importantes desafíos. El país está clasificado como país de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA). El índice alimentario de seguridad familiar global de la FAO para 1993-95 era del 70,9. Se calcula que la producción local de maíz, arroz y frijoles —productos locales— únicamente cubre el 60% de la demanda nacional. El Producto Interno Bruto (PIB), calculado en 1.640 dólares EE UU en 1998, presenta una distribución muy desigual, con concentraciones de extrema pobreza en las tierras altas, pobladas principalmente por grupos indígenas. La tasa de mortalidad de los menores de cinco años es del 79 por mil nacidos vivos. El Índice de Desarrollo Humano del PNUD para Guatemala es del 0,617, lo que sitúa al país en el puesto 117 de 174 países. Los salarios medios rurales diarios de 19,65 quetzales (2,54 dólares EE UU) apenas cubren la mitad del costo de la canasta básica de alimentos para una familia de cinco miembros que, según cálculos del Instituto Nacional de Estadística (INE), era de 38,50 quetzales (4,96 dólares EE UU) en 1998. Asimismo, el INE calcula que de una población total de 11,2 millones, el 65% viven en condiciones de pobreza en las zonas rurales; la situación del 75% de estos habitantes rurales es de extrema pobreza. La pobreza rural está vinculada al elevado porcentaje de la población (principalmente indígena) que vive en esas zonas y a una distribución de tierras muy desigual.

La pobreza y la inseguridad alimentaria en Guatemala se han agravado como resultado del devastador efecto de los desastres naturales. Durante la primera semana de noviembre de 1998, Guatemala se vio seriamente afectada por el Huracán Mitch que, junto con las tormentas tropicales provocadas por El Niño, causó graves daños a la infraestructura social básica y de producción de 25 municipios de 14 departamentos del país; el alcance de estos daños se calcula en 250 millones de dólares EE UU.

Guatemala sigue estando gravemente aquejada por la inseguridad alimentaria, lo cual se refleja en los bajos indicadores de nutrición y salud: el 42% de los niños menores de tres años padecen malnutrición crónica. La ingesta calórica diaria per cápita en 1996 fue de 2.191 kilocalorías, frente al nivel recomendado de 2.254.

Las actividades futuras del PMA se destinan a los siguientes grupos: a) agricultores de subsistencia marginales y sin tierras; b) mujeres y niños malnutridos y vulnerables; c) madres viudas y mujeres solteras cabeza de familia; d) familias afectadas por el conflicto que padecen grave inseguridad alimentaria; y e) población afectada por catástrofes naturales.

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA ([http://www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Región de América Latina y el Caribe (OLC): Sr. Francisco Roque Castro      tel.: 00505-2663937

Oficial Superior de Enlace, OLC: Sra. R.I. Antolín      tel.: 066513-2207

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2645).



## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad
ADR	Fondo de Aporte al Desarrollo Rural
APT	Alimentos por trabajo
CONASAN	Comité Consultivo Nacional sobre Nutrición y Seguridad Alimentaria
CONRED	Coordinación nacional del equipo de urgencias
CRS	Servicios Católicos de Socorro
ECP	Evaluación conjunta en el país
ENIGFAM	Encuesta nacional de ingresos familiares
FIS	Fondo de Inversión Social
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
FONAGRO	Fondo para la Reactivación y la Modernización de la Agricultura
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FONATIERRA	Fondo Nacional de Tierras
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FSDC	Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario
IDH	Índice de desarrollo humano
IDS	Instituciones de desarrollo social
INDECA	Instituto Nacional de Comercio Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MOLIVS/MOVIMONDO	Asociación de ONG italianas
ONG	Organización no gubernamental
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PBIDA	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PIB	Producto Interno Bruto
PP	Programa en el país
PROSAF	Proyecto de Seguridad Alimentaria a nivel Familiar
SEGEPLAN	Secretaría general de planificación económica
SOSEP	Secretaría de Trabajo Social de la Primera Dama
SyE	Seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
ZONAPAZ	Zona de la paz



## INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y PERSONAS AFECTADAS POR EL HAMBRE Y LA POBREZA

### La inseguridad alimentaria a escala nacional

1. Guatemala está clasificado entre los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). La seguridad alimentaria se ha deteriorado estos últimos años, con una disponibilidad decreciente de alimentos a nivel nacional. La tasa de crecimiento del suministro alimentario nacional siempre ha sido más lenta que el aumento de la población. El Banco Mundial indica que la producción nacional creció a una tasa de un 17% en el período 1990-1997, mientras que la población creció a una tasa de un 20% durante el mismo período. El Índice global de seguridad alimentaria familiar de la FAO para 1993-1995 era del 70,9. Las proyecciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) sobre la disponibilidad de cereales básicos indican un déficit de 186.072 toneladas métricas de maíz y 13.969 de frijoles para 1999-2000. Estos déficit se reflejan en el nivel familiar, donde se calcula que un hogar (media de cinco miembros); requiere 1,5 toneladas de alimentos al año mientras que puede producir solamente 1,04 toneladas por hectárea y año (las parcelas medias suelen ser mucho menores de una hectárea)<sup>1</sup>. Se calcula que la producción local de los tres productos principales — maíz, arroz y frijoles — solamente cubre alrededor del 60% de la demanda.
2. La inseguridad alimentaria se traduce en índices bajos de nutrición y salud de la población pobre, que se deben principalmente a dietas deficientes y a los escasos beneficios nutricionales que se obtienen de la ingesta alimentaria. La ingesta energética diaria en 1996 fue de 2.191 kilocalorías per cápita en comparación con el nivel recomendado de 2.254. Este indicador es muy bajo comparado con los países de desarrollo humano medio (2.695) y mucho más cercano a los países de desarrollo humano bajo (2.154)<sup>2</sup>. La ingesta energética baja está en gran parte relacionada con los bajos ingresos. Los ingresos diarios mínimos requeridos para proporcionar a una familia de cinco miembros acceso completo a una canasta básica de alimentos es de 38,50 quetzales, mientras que el salario diario mínimo en zonas rurales es solamente de 19,65 quetzales<sup>3</sup>. Además, es importante señalar que las familias rurales asignan más porcentaje de su presupuesto al consumo que los habitantes urbanos. Por lo tanto, esto hace que la seguridad alimentaria a nivel rural sea más dependiente de las fluctuaciones del nivel de ingresos.
3. La mortalidad infantil, según lo calculado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), asciende a 57 por 1.000 nacidos vivos, y la tasa de mortalidad de menores de 5 años es del 79 por 1.000 nacidos vivos. La malnutrición es la tercera causa principal de mortalidad. A escala nacional, la malnutrición global en niños menores de 5 años de edad es del 25,6%. Sin embargo, hay diferencias regionales; en la región noroccidental se calcula que la malnutrición en este grupo asciende al 33%<sup>4</sup>. Reviste particular gravedad el deterioro del estado sanitario y nutricional de los lactantes, que sufren del destete tardío, la introducción

<sup>1</sup> PMA y MAGA, febrero de 2000.

<sup>2</sup> Banco Mundial, 1999.

<sup>3</sup> Evaluación conjunta en el país (ECP), Naciones Unidas, febrero de 2000.

<sup>4</sup> Evaluación conjunta en el país (ECP), Naciones Unidas, febrero de 2000, Estudio de género, PMA/Guatemala, 2000.



tardía de complementos alimentarios y las prácticas inadecuadas de alimentación y preparación de alimentos. La malnutrición crónica entre niños menores de 3 años de edad es del 42%, el mayor porcentaje de la región de América Latina y el Caribe. Además, los niños de 1 a 5 años de edad presentan importantes deficiencias de vitamina A (15%), y se observa anemia tanto en los niños como en las mujeres en edad de procrear. Un estudio sobre micronutrientes realizado en 1996 estableció que el 39,1% de las mujeres adultas sufría anemia.

4. Oficialmente, sólo el 25% de las mujeres guatemaltecas forman parte de la población activa. Sin embargo, la participación de las mujeres en las actividades rurales no está reconocida, aunque pueden llegar a trabajar, en promedio, incluso 15 horas diarias. Se calcula que en 1998 las mujeres constituían hasta el 18% de la mano de obra rural<sup>5</sup>. Más de 300.000 mujeres son jefas de hogar, lo que significa que al cuidado y la educación de los niños suman la responsabilidad adicional de ser el sostén económico de sus familias. Los salarios de las mujeres cabeza de familia son un 20% más bajos que los de los hombres.
5. Existen también diferencias significativas en el acceso a la instrucción: entre las mujeres adultas el índice de alfabetización es del 48%, frente a un 62% entre los hombres adultos<sup>6</sup>. La asistencia escolar no es regular en la población pobre de las zonas rurales y las niñas tienden a abandonar la escuela antes que los niños. Los factores culturales también contribuyen a los déficit alimentarios en el hogar. Tradicionalmente, los hombres comen primero, luego los niños y, por último, las mujeres.

### Pobreza e inseguridad alimentaria

6. La incidencia de la pobreza y de la inseguridad alimentaria en Guatemala es extendida. En 1999, el PIB per cápita se calculaba en 1.640 dólares EE UU<sup>7</sup>. Esta cifra es más baja en términos reales que en 1975. El Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para 1999 clasificaba a Guatemala en el puesto 117º de 174 países, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,617.
7. Los cálculos de pobreza más recientes (marzo de 1999) del INE indican que de una población total de 11,2 millones en las zonas rurales el 65% vive en situación de pobreza. Se calcula que las condiciones del 75% de esas familias son de pobreza extrema. La pobreza está concentrada en 94 municipios rurales de las zonas occidental/noroccidental y nororiental del país, principalmente en los departamentos de Chimaltenango, Solola, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Totonicapan, Alta Verapaz, el Petén e Izabal.
8. La pobreza y la inseguridad alimentaria en Guatemala están estrechamente conectadas. La pobreza concentrada en los municipios rurales está ligada al alto porcentaje de la población (principalmente indígena) que vive en estas áreas, a la distribución muy desigual de las tierras y a la fragmentación de las pequeñas fincas.

#### DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS Y NÚMERO DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS SEGÚN EL TIPO DE AGRICULTOR

**Tipo de producción**

**Porcentaje del total de**

**Porcentaje de tierras**

<sup>5</sup> PMA, marzo de 2000.

<sup>6</sup> ECP, Naciones Unidas, febrero de 2000.

<sup>7</sup> ECP, Naciones Unidas, febrero de 2000. No obstante, fuentes del Banco Central estiman el PIB en 1.450 dólares EE UU para 1998.



	productores	agrícolas
Agricultores de infrasubsistencia	37	3
Agricultores de subsistencia	59	17
Agricultores excedentarios	3,85	10
Agricultores comerciales	0,15	70

9. Como puede verse arriba, la mayoría de los agricultores dispone de muy pocas tierras para la producción, mientras que los agricultores comerciales, que representan en número un porcentaje muy pequeño de la totalidad de los agricultores, controlan la mayoría de las tierras. La propiedad de la tierra fue una cuestión clave en la firma de los acuerdos de paz de 1996. Sin embargo, se han hecho hasta ahora pocos progresos en lo que respecta a los títulos de propiedad de la tierra.
10. Al mismo tiempo que los obstáculos en lo que respecta a la tierra, los bajos niveles de educación y la inversión pública y el gasto social en las zonas rurales históricamente bajos limitan la capacidad de la población rural de emprender actividades productivas. El gasto social en la educación es solamente el 1,7% del PIB, mientras que la media para América Latina duplica con creces este porcentaje, a saber, el 4,5%<sup>8</sup>. La inversión en educación de Guatemala es la más baja de América Central. El nivel particularmente bajo de instrucción en las poblaciones rurales e indígenas sigue constituyendo un problema de enormes dimensiones.
11. Más del 50% de la mano de obra se dedica a la producción agrícola. En las zonas rurales, esta cifra asciende a un 74%<sup>9</sup>. Sin embargo, la escasa productividad, unida al pequeño tamaño de las parcelas (0,2 a 0,4 hectáreas) poseídas u ocupadas por la mayoría de los agricultores de subsistencia, ha llevado a bajos niveles de empleo y a un elevado subempleo. También ha traído consigo déficit crónicos de producción que se traducen en bajos ingresos para el consumo familiar y en escasez de alimentos. Como consecuencia, ha aumentado la migración a las ciudades y fuera del país.
12. La disponibilidad de alimentos para los pequeños productores rurales también se ve afectada por la falta de tecnologías y de instalaciones domésticas adecuadas para el adecuado manejo de los cereales básicos después de la cosecha, lo que determina cosechas pobres y pérdidas de producción que van del 15 al 30%<sup>10</sup>. Las deficientes condiciones de comercialización (falta de acceso a mercados, carreteras o medios de transporte) empeoran la situación.
13. La inseguridad alimentaria para algunos grupos es considerablemente peor que para otros. Los grupos indígenas tienen las tasas de crecimiento de la población y de fertilidad más altas del país, con casi seis hijos por mujer<sup>11</sup>, y sus problemas de inseguridad alimentaria son crónicos y crecientes. Los problemas de la población indígena provienen de su exclusión social histórica, que ha llevado a una falta de acceso a la tierra y a los servicios de educación y sanitarios. Así pues, los niveles de analfabetismo, malnutrición y mortalidad infantil de la población indígena son los mayores.

<sup>8</sup> IDH, PNUD, marzo de 1999.

<sup>9</sup> Cuadernos de Desarrollo Humano, PNUD, marzo de 2000.

<sup>10</sup> MAGA, marzo de 2000.

<sup>11</sup> ECP, Naciones Unidas, febrero de 2000.



## Inseguridad alimentaria y factores ambientales

14. Los factores ambientales contribuyen a la inseguridad alimentaria, especialmente los procesos de deforestación y erosión de los suelos. Cada año se pierden alrededor de 100.000 hectárea de bosque debido a la deforestación; la erosión de los suelos está entre 20 y 300 toneladas por hectárea y año en las áreas no deforestadas, y entre 700 y 1.100 en las áreas deforestadas<sup>12</sup>.
15. Se calcula que existen unos 89.433 kilómetros cuadrados de tierras agrícolas, de los cuales la mayoría entra en la categoría de terrenos propensos o muy propensos a la erosión. La inseguridad alimentaria es alta para los agricultores en estas tierras, así como para los establecidos en riberas de ríos vulnerables a las inundaciones. Éstos son los agricultores de subsistencia y de infrasubsistencia. Aplican prácticas agrícolas tradicionales de bajo insumo y producen normalmente cosechas durante períodos de ocho meses solamente. También tienden a sobreexplotar la tierra, lo que trae consigo una mayor erosión y pobres rendimientos.
16. Estos hogares, incluso en condiciones normales, se enfrentan al riesgo de la inseguridad alimentaria. En el caso de Guatemala, este riesgo ha sido exacerbado por el inicio de catástrofes naturales frecuentes y recurrentes, que ha afectado a la disponibilidad de alimentos de amplios sectores de la población y a menudo ha provocado situaciones de crisis. La producción de alimentos en Guatemala sufrió los efectos de El Niño y se vio agravada aún más en 1998 por el huracán Mitch, que causó graves problemas de disponibilidad de alimentos. La deforestación y la erosión de los suelos antes mencionadas redujeron la capacidad de absorber las fuertes lluvias provocadas por Mitch.

## Principales obstáculos para conseguir seguridad alimentaria

17. Del análisis anterior se deduce que los principales obstáculos para lograr una seguridad alimentaria en Guatemala son:
  - problemas de distribución y propiedad de la tierra;
  - infraestructura inadecuada en las zonas rurales;
  - pobre calidad de la tierra y falta de instalaciones adecuadas para la gestión posterior a la cosecha;
  - falta de inversión social adecuada;
  - problemas ambientales ligados a la deforestación y a la erosión de los suelos;
  - fluctuaciones climáticas acusadas; y
  - exclusión de las comunidades indígenas de las actividades económicas principales.
18. A partir de la experiencia previa, la ayuda alimentaria en Guatemala es de importancia fundamental para abordar estos problemas que otras formas de ayuda al desarrollo no pueden abordar. Contribuye directamente a cubrir una de las necesidades más básicas de las familias pobres: el acceso a los alimentos. Además, debido a su carácter directo, la ayuda alimentaria constituye un apoyo inmediato, que en el contexto de intervenciones bien dirigidas es efectivamente una preinversión valiosa para la subsistencia marginal.

---

<sup>12</sup> PMA, 2000.



19. Además, al mejorar el estado nutricional de los beneficiarios, la ayuda alimentaria permite que aumenten las actividades productivas y ayuda a evitar problemas sanitarios y de nutrición a más largo plazo en el hogar. Cabe destacar la importancia de esta ayuda en cuanto a la potenciación de las mujeres, que generalmente mantienen el control de los recursos alimentarios, mientras que del dinero en efectivo y otros recursos tienden a hacerse cargo los hombres. Es también probable que la ayuda alimentaria tenga un mayor impacto en la nutrición cuando se canaliza a través de las mujeres, pues es más factible que éstas la utilicen en beneficio del hogar y para cubrir las necesidades nutricionales de sus hijos.

### **Población beneficiaria**

20. Es decisivo que la ayuda del PMA alcance a los pobres que padecen hambre y a los grupos más vulnerables para asegurar el máximo impacto. El análisis anterior ha resaltado los obstáculos clave para la seguridad alimentaria en Guatemala, y los sectores de la población que se ven más afectados por esos obstáculos. Esas personas son las que más necesitan recibir la ayuda del PMA.
21. La política de “Habilitación para el desarrollo” y los Compromisos del PMA relativos a la mujer proporcionan un marco político coherente y un plan de acción integrado, ambos centrados en la misma población beneficiaria. Además, estos grupos destinatarios se vinculan al acuerdo general dentro del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, por el que todos los organismos de las Naciones Unidas apoyan al Gobierno en la aplicación de los acuerdos de paz y respaldan los esfuerzos de mitigación de los efectos de las catástrofes.
22. Se identifica específicamente a la población beneficiaria del siguiente modo:
- agricultores de subsistencia, de infrasubsistencia y sin tierras;
  - mujeres y niños malnutridos y vulnerables;
  - madres viudas y mujeres cabeza de familia sin cónyuge ;
  - familias afectadas por el conflicto que padecen grave inseguridad alimentaria; y
  - población afectada por las catástrofes naturales.
23. La selección de estos grupos centra la ayuda del PMA en permitir a los hogares pobres invertir en capital humano a través de la educación y la formación. Se dará a los hogares pobres la oportunidad de adquirir y conservar bienes, permitiendo a los que dependen de recursos naturales degradados para su seguridad alimentaria que pasen a medios de subsistencia más sostenibles. Además, la selección permitirá que los niños pequeños y las madres cubran sus necesidades específicas en materia de nutrición.
24. Para asegurar mayor coherencia e integración, deberá ponerse énfasis en mejorar los procesos de selección, a fin de que los beneficiarios sean los individuos que realmente necesitan la ayuda y que puedan verdaderamente beneficiarse de ella. La dispersión geográfica de los beneficiarios puede volver ineficaz la aplicación, por lo que son necesarios criterios de selección de la población beneficiaria más exactos en actividades futuras.





## POLÍTICAS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO PARA HACER FRENTE A LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

### Políticas generales

25. El 14 de enero de 2000 se eligió un nuevo Gobierno para el período 2000–2004. Desde su toma de posesión, el Gobierno ha presentado un plan de inversión social, que esboza medidas generales de mitigación de la pobreza. Los objetivos declarados del plan son “facilitar la transición a una sociedad más democrática, a una economía más eficiente, y a un sistema social más justo y más equitativo, que ayudarán al país a lograr el desarrollo humano auténtico basado en la tolerancia, el bienestar y la solidaridad”.
26. El plan establece una serie de compromisos básicos a fin de contribuir a la reconciliación nacional, luchar contra la pobreza, apoyar la inversión productiva, y poner en práctica procesos de descentralización. Además, el nuevo Gobierno ha hecho hincapié en el compromiso de centrar el apoyo técnico en las zonas rurales, y planea contratar expertos técnicos en la materia, es decir, que trabajen directamente con los grupos destinatarios del PMA. Para cumplir su mandato de apoyar a la población pobre (a través de la formación, la infraestructura y los proyectos sociales), el Gobierno planea reorientar los fondos sociales hacia necesidades locales en las zonas rurales.
27. El plan también aspira a dar fuerza de ley a los compromisos detallados en los acuerdos de paz, particularmente los relativos al reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el conflicto armado, además del reasentamiento de personas afectadas por el Huracán Mitch. Otra área prioritaria importante para el nuevo Gobierno es el énfasis en la igualdad de género, incluidos un mejor acceso de las mujeres a los recursos y una mejora de su condición jurídica y social.
28. Debido al tiempo muy limitado en que el Gobierno ha estado en funciones, hasta ahora no han empezado a elaborarse políticas detalladas y programas específicos; éstos tienen que ajustarse a las restricciones presupuestarias.

### Políticas de seguridad alimentaria

29. Aunque el Gobierno recientemente elegido tenga todavía que definir una política detallada relativa a la seguridad alimentaria, el PMA está trabajando con interlocutores gubernamentales para producir un marco dirigido a reducir la inseguridad alimentaria en Guatemala. Esto se está haciendo en el contexto de un marco político elaborado por la Secretaría general de planificación económica (SEGEPLAN), en el cual se fijan los siguientes seis objetivos principales de la política nacional de seguridad alimentaria y nutrición:
  - a) obtener un suministro estable y suficiente de alimentos básicos para la población;
  - b) facilitar el acceso de la población a una dieta que ayude al desarrollo humano sostenible;
  - c) promover las condiciones que favorecen un consumo adecuado de alimentos en términos tanto de cantidad como de calidad;
  - d) favorecer la utilización de alimentos locales;
  - e) aplicar programas de prevención y tratamiento de deficiencias alimenticias; y



- f) promover mecanismos que ayuden a un esfuerzo coordinado y eficiente entre todos los sectores implicados del Gobierno y de la sociedad civil para mejorar el estado nutricional de la población.
30. Desde 1992, se han creado instituciones de desarrollo social (IDS) con un mandato de transferir recursos a los pobres y la población que vive en condiciones de pobreza extrema. Las tres principales categorías de instituciones son:
- a) Organismos que se encargan directamente de la ejecución, como el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA).
  - b) Cuentas de distribución financiera, como el Fondo de Aporte al Desarrollo Rural (ADR) y el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC).
  - c) Organismos que prestan apoyo a los ministerios, entre ellos el Fondo para la Reactivación y la Modernización de la Agricultura (FONAGRO), el Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA), y otros fondos afines destinados a promover actividades de desarrollo en los sectores de la vivienda y la educación.
31. Éstas instituciones ayudan concretamente en la aplicación de medidas legales para que los agricultores pobres tengan acceso a la tierra, para reestructurar el sistema de financiación de la agricultura, desarrollar la infraestructura rural, proceder al reasentamiento de la población desarraigada a causa del conflicto armado, ampliar la red educativa, y aplicar otras medidas que aseguren la sostenibilidad de las actividades de desarrollo económico y social. Durante las emergencias y las catástrofes naturales, las IDS nombradas por el gobierno se encargan de proporcionar apoyo a las personas afectadas por tales acontecimientos.
32. Por lo que se refiere a la legislación actual, hay una propuesta para una ley de seguridad alimentaria y nutrición. La propuesta recomienda la creación de un Comité Consultivo Nacional sobre Nutrición y Seguridad Alimentaria (CONASAN), con el objetivo de coordinar y de ejecutar planes, programas y proyectos, además de crear un sistema de supervisión y planificación. Formarían parte de él diversos ministerios, ONG, grupos de iglesia, representantes del sector privado, y organismos de asistencia bilaterales y multilaterales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta legislación ha estado pendiente durante tres años.

### Planes y actividades de ayuda alimentaria

33. La ayuda alimentaria se ha incorporado en los planes de desarrollo del Gobierno como recurso complementario, y se dirige a los grupos más pobres en esferas tales como la refacción escolar, la ayuda nutricional maternoinfantil y la reactivación de la producción de alimentos. Guatemala ha recibido ayuda alimentaria principalmente de Estados Unidos (PL-480, Títulos I y II), la Unión Europea y el PMA. La ayuda con arreglo al Título I se canaliza a través del Gobierno, como apoyo a la balanza de pagos; los recursos del Título II que consisten en alimentos para la distribución en especie, se canalizan a través de organizaciones no gubernamentales como CARITAS, CARE y los Servicios Católicos de Socorro. La Unión Europea ha canalizado sus recursos directamente a través de las ONG y el PMA. Las actividades apoyadas por el PMA han sido ejecutadas directamente por organismos del Gobierno, aunque recientemente se ha hecho más frecuente la intervención de ONG como contrapartes. En los últimos años la ayuda alimentaria total a programas y proyectos ha oscilado entre 150 000 y 200 000 toneladas de productos (principalmente cereales) aunque con una tendencia a la baja.



34. A continuación se enumeran las principales actividades de ayuda alimentaria en curso (financiadas en su mayor parte mediante asistencia externa):
- Programa de Desarrollo Integrado de Quiché (Unión Europea) coordinado por la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República, en 14 municipios de Quiché, con un componente de seguridad alimentaria.
  - Programa de Nutrición Maternoinfantil, ejecutado por el Ministerio de Salud Pública Social, con la finalidad principal de mejorar el estado sanitario y nutricional de la población guatemalteca, y en particular de las madres y niños de las zonas de pobreza que el Gobierno considera prioritarias.
  - Proyecto de Seguridad Alimentaria a nivel Familiar (PROSAF), ejecutado por el PNUD y el MAGA con financiamiento del Gobierno de los Países Bajos; su objetivo principal es apoyar la ejecución de proyectos destinados a mejorar la seguridad alimentaria familiar.
  - Proyectos de Desarrollo Rural para Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula, financiados por el FIDA y el Gobierno de los Países Bajos.
  - Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes, financiado por el FIDA, los Países Bajos, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el PMA y el PNUD.
  - Proyectos del PMA que tienen por finalidad ayudar a personas desarraigadas, a grupos vulnerables y a pequeños productores rurales.
35. Las actividades realizadas en los últimos años para mejorar la situación de inseguridad alimentaria del país dieron resultados limitados. En algunos casos, los recursos disponibles se utilizaron para actividades destinadas a promover la estabilidad política (como el proceso de pacificación) y no hubo fondos suficientes para resolver los problemas estructurales de pobreza e inseguridad alimentaria. Al mismo tiempo, la ineficacia de las medidas de ajuste estructural, la falta de recursos y las restricciones presupuestarias impusieron limitaciones sustanciales. Catástrofes naturales, tales como los sucesos relacionados con El Niño y el Huracán Mitch, han exacerbado el grado de vulnerabilidad y han dificultado los esfuerzos para lograr la seguridad alimentaria.

---

## EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PMA HASTA LA FECHA

36. El PMA comenzó su intervención en Guatemala en 1973, apoyando principalmente actividades de alimentos por trabajo. A principios de los años noventa, el programa PMA/Guatemala cambió su orientación del suministro de ayuda alimentaria tradicional a un programa más orientado al desarrollo humano a consecuencia del creciente reconocimiento de los vínculos estructurales entre la pobreza y el hambre. De 1990 a 1999, la ayuda del PMA ascendió a 74 millones de dólares EE UU, los que representa 164.013 toneladas de alimentos. Durante este período, el PMA proporcionó principalmente maíz, trigo, legumbres, pescado en conserva, leche desnatada, aceite vegetal, avena y arroz.



## Programa en el país

37. En 1997 se prepararon el PEP y el programa en el país (PP) de primera generación. Estos documentos orientaron las actividades del PMA/Guatemala hacia la consolidación institucional de los grupos de mujeres, la asistencia a los grupos más vulnerables (particularmente los niños menores de 5 y las madres lactantes), la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, y el desarrollo de la infraestructura básica para apoyar la reintegración de comunidades desplazadas afectadas por el conflicto armado interno. Además de estas actividades básicas, el PMA también lleva a cabo actividades suplementarias de alimentación preescolar y escolar. Durante las situaciones de urgencia de El Niño y el huracán Mitch, el PMA mantuvo un papel dirigente en el suministro de la ayuda de urgencia y de socorro humanitario.
38. Entre el 29 de noviembre y el 10 de diciembre de 1999 se llevó a cabo una evaluación del PP. Al revisar los objetivos del PP según las prioridades de la política de habilitación para el desarrollo, la misión de evaluación fue consciente de que este documento se había elaborado antes de que se adoptara tal política. Al tiempo que concluía que a pesar de este hecho el PP era coherente con la política, la misión observó que había algunos factores que obstaculizaban el uso óptimo de la ayuda alimentaria. Así pues, este documento es un PEP de segunda generación presentado en el contexto de un PP en curso. Como consecuencia, la Oficina en el país se centrará ahora en mejorar su ejecución basándose en las principales recomendaciones de la evaluación del PP, a saber, hacer más hincapié en las cuestiones de género, perfeccionar la selección y el seguimiento de los proyectos y buscar nuevas asociaciones.
39. El PP quinquenal para Guatemala (1998–2002) fue aprobado por la Junta Ejecutiva del PMA en febrero de 1998, con una asignación de 19,8 millones de dólares EE UU, y estaba en consonancia con el Plan de Acción del Gobierno<sup>13</sup> de 1996 por lo que hace a la seguridad alimentaria, la mejora del estado nutricional y el desarrollo rural.
40. Sin embargo, el Gobierno no ratificó el Acuerdo operativo del PP hasta 1999. Cuando se llevó a cabo la evaluación, solamente una actividad básica era completamente operativa, aparte de la operación de urgencia (OU) Mitch y de la subsiguiente operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR). Por lo tanto, la evaluación del PP no constituyó una evaluación estándar sino una valoración de la capacidad, en el proceso de concepción y aplicación del PP, para alcanzar las cuatro áreas centrales: integración, selección, coherencia y flexibilidad, que caracterizan esta estrategia. También se modificará el programa en el país del PMA para Guatemala de modo que se ajuste al ciclo UNDAF para el período 2001–2004.

## Actividades del programa en curso

### **Actividad básica 1: Construcción de infraestructura en zonas afectadas por la guerra civil (GUATEMALA 5279.00—1997–2001), Contraparte FONPAZ**

41. Esta actividad básica del PP responde a una necesidad que ha surgido del proceso nacional de paz. El objetivo es mejorar las condiciones de vida de alrededor de 50.000 familias que se vieron afectadas por el conflicto armado y están viviendo actualmente en condiciones de pobreza extrema. Las iniciativas del PMA se han centrado

<sup>13</sup> Desarrollo y Construcción de la Paz. Plan de Acción 1996-2000. SEGEPLAN/Gabinete Social, Guatemala, 1996.



en 69 municipios de 10 departamentos situados en la ZONAPAZ, esto es, departamentos particularmente afectados por el conflicto armado.

42. La ayuda alimentaria anima a las mujeres a organizar iniciativas comunales, con el objetivo de desarrollar la infraestructura social y económica, y de mejorar los métodos agrícolas y la conservación de los suelos. La ayuda alimentaria también aspira a reducir los déficit alimentarios domésticos estacionales.
43. El proyecto está basado en un intercambio de productos (maíz amarillo) para una canasta local de alimentos, y se dirige en un 100% a mujeres por lo que se refiere a la distribución de los alimentos. Además, es un buen ejemplo de cómo el PMA combina el socorro de urgencia (reasantamiento de personas desplazadas) con actividades de desarrollo sostenible (inversión en infraestructura productiva, creación de empleo rural y producción agrícola).

**Actividad básica 2: Conservación de suelos y aguas, y actividades agroforestales para los agricultores de subsistencia de zonas deprimidas (GUATEMALA 5839—2000—2004), Contraparte FIS**

44. El principal objetivo de esta actividad es aumentar y mejorar la producción y la productividad agrícolas en zonas deprimidas mediante la conservación de los suelos, prácticas forestales, prácticas agroforestales y pequeños planes de riego. Se han introducido prácticas agrícolas mejoradas para diversificar y aumentar la producción básica de los pequeños productores rurales. El objetivo es que las familias de estos productores superen el nivel de subsistencia y generen excedentes para la venta. Además, los esfuerzos del PMA están basados en principios de autoayuda, fomentando la participación activa y equitativa de ambos sexos en la definición de las necesidades y de las opciones disponibles para esas familias.
45. El proyecto beneficia a 12.500 familias de pequeños agricultores de subsistencia y de infrsubsistencia, de 200 comunidades situadas en los municipios más deprimidos de 14 departamentos. El objetivo del proyecto es alcanzar una participación del 60% de mujeres.

**Actividad básica 3: Ayuda alimentaria a niños en edad preescolar, y enseñanza y capacitación para sus madres (GUATEMALA 5838—2000—2003) Contraparte SOSEP, con el Ministerio de Educación**

46. **Niños en edad preescolar.** Esta actividad se centra en los grupos más vulnerables (es decir, los niños menores de 6 años y las madres lactantes). El principal objetivo de las iniciativas dirigidas a los niños en edad preescolar es mejorar el aprendizaje, el desarrollo cognoscitivo y la socialización entre niños y niñas. Los insumos del PMA proporcionan una ayuda nutricional sustancial (incluidos los micronutrientes) a los niños de 1 a 6 años, mediante comidas nutricionalmente equilibradas en las escuelas. Además, el PMA dirige su ayuda a los hogares comunales de atención diurna, donde en total cada día comen unos 30 niños malnutridos de madres trabajadoras. Un total de 17.000 niños de entre 0 y 6 años, y 2.380 madres se están beneficiando actualmente de los hogares comunales de atención diurna, situados tanto en zonas rurales como urbanas.
47. **Capacitación de mujeres.** Un componente importante de la educación básica para mujeres es la formación de las madres en las áreas de la nutrición, la higiene y la alimentación de sus bebés. También se insta a las madres a que se inscriban en clases de alfabetización y se capaciten en actividades productivas tales como la producción de hidrocultivos y artesanías. Se promueve además que las mujeres gestantes y madres lactantes visiten regularmente los centros de salud para reducir los riesgos durante las



etapas más vulnerables del embarazo y del desarrollo del niño en la primera infancia. Por otra parte, la ayuda alimentaria contribuye a que las mujeres organicen actividades comunitarias con el objetivo de desarrollar la infraestructura social y económica.

### **Actividad complementaria 2: Prevención de catástrofes en zonas afectadas por la degradación ambiental**

48. El PMA participa en el grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre y enlaza con la Coordinación nacional del equipo de urgencias (CONRED), para identificar áreas y grupos de población vulnerables a las catástrofes, determinar las necesidades alimentarias, y obtener y entregar a tiempo los alimentos. Uno de los objetivos es preparar medidas para imprevistos apropiadas que prevean la participación del Gobierno y de la sociedad civil, a fin de brindar ayuda de socorro a un posible total de 100.000 personas afectadas por catástrofes.
49. Sirviéndose de la experiencia adquirida durante situaciones de urgencia, particularmente a raíz del paso de El Niño y del huracán Mitch, el PMA participa en la creación del Plan nacional de mitigación de los efectos de las catástrofes que aspira a:
  - a) desarrollar un sistema de seguimiento de la disponibilidad de alimentos en caso de urgencia;
  - b) llevar a cabo actividades de conservación de los suelos y repoblación forestal para prevenir catástrofes futuras;
  - c) construir sistemas de recogida de agua de lluvia para utilizar en las temporadas de sequía;
  - d) llevar a cabo actividades de mejora del medio ambiente y la salud; e
  - e) identificar rutas alternativas de evacuación.

### **Ayuda de urgencia**

50. Las situaciones de urgencia que se han producido en Guatemala fueron consecuencia principalmente de desastres naturales (inundaciones, sequías, erupciones volcánicas), pero también del prolongado conflicto armado. Condiciones meteorológicas cambiantes tales como tormentas tropicales o eléctricas, huracanes deslizamientos y avalanchas de lodo han afectado gravemente a toda Guatemala. Además, los terremotos y las erupciones volcánicas fueron recurrentes durante este período. Estos factores afectan a los miembros más pobres de la población y aumentan la inseguridad alimentaria. Como consecuencia de catástrofes tales como el huracán Mitch y El Niño, 25 municipios adicionales en el noreste y la región meridional se han clasificado como expuestos a pobreza extrema, lo que representa un total de 94; se ha extendido, pues, la ayuda del PMA para cubrir estas áreas.
51. Los objetivos de la participación del PMA en la reconstrucción y rehabilitación de zonas afectadas por el huracán Mitch son garantizar la seguridad alimentaria inmediata para las personas afectadas (en particular los grupos vulnerables de subsistencia y de infrasubsistencia), fundamentalmente a través del saneamiento productivo de los suelos. Además, el PMA ha contribuido a la rehabilitación de infraestructuras en los municipios más afectados, además de facilitar la participación de las mujeres en actividades productivas y programas de formación. Más de 65.000 personas se benefician actualmente de este programa, incluidas 8.000 familias de pequeños productores rurales y 25.000 mujeres y niños malnutridos.



52. Aparte de la respuesta de socorro altamente efectiva del PMA para asistir a la población afectada por el huracán, el PMA y el Gobierno han diseñado e iniciado la ejecución de una OPSR dirigida a proporcionar soluciones de recuperación para 40.000 personas con planes de alimentos por trabajo, y para 25.000 mujeres gestantes y madres lactantes malnutridas. Estas actividades se ejecutan con la ayuda de UNICEF y ONG, y en cooperación con otros programas de desarrollo rural en las zonas afectadas. La preparación para la pronta intervención en casos de catástrofe y la planificación para situaciones de urgencia son aspectos de la programación del PMA que es necesario seguir desarrollando.

### Consideraciones sobre género

53. De conformidad con las prioridades del PMA, uno de los principales énfasis de las iniciativas en Guatemala ha sido abordar las cuestiones de género, tanto dirigiendo directamente la ayuda a las mujeres como intentando integrar tales aspectos al preparar y aplicar todos sus programas.
54. Se definieron varias áreas fundamentales a partir de las conclusiones de la evaluación de mitad de período de los Compromisos del PMA relativos a la mujer (en que se incluyó a Guatemala como estudio de caso). Tales áreas fueron la concienciación, la formación y creación de capacidad para incluir criterios relativos a las diferencias de género en los proyectos, y el apoyo institucional para poner en práctica lo dispuesto en los planes de proyectos. En el informe sobre el estado de ejecución del Plan de acción sobre temas de género se señaló que se había hecho un gran esfuerzo para proporcionar al personal de los organismos de ejecución cursos de formación y sensibilización sobre la participación de las mujeres en las comunidades rurales. El personal también recibió amplia formación en las esferas de seguimiento y evaluación, así como en el análisis de temas de género. Además, se ha logrado ir modificando ciertos instrumentos elaborando nuevas estrategias para incluir aspectos relativos al género en todos los proyectos.
55. No obstante, el actual PP aún se enfrenta a algunas dificultades operativas y conceptuales para integrar los mecanismos apropiados que permitan cumplir los compromisos con las mujeres, un problema que se abordará al preparar el nuevo PP. Además, es aún difícil determinar hasta qué punto las mujeres se benefician en la misma medida de los proyectos que reciben ayuda del PMA, aunque en conjunto representen una proporción sustancial de los beneficiarios directos (se calcula el 49% para todas las actividades, incluidas las de alimentos por trabajo — APT). Del mismo modo, no se han abordado sistemáticamente los problemas de la igualdad de acceso, control de los recursos y participación de las mujeres en la gestión de proyectos, aunque ha habido estudios y evaluaciones de mitad de período de la mayor parte de los proyectos.
56. La evaluación de mitad de período también concluyó que en general esos proyectos dirigidos a ayudar a mujeres habían sido acertados. Sin embargo, se observó que, en algunos de ellos donde las mujeres no habían sido el foco primario de la atención, no se había previsto en su formulación lo necesario para incluirlas. Por tanto, se concluyó que aunque se hubieran hecho progresos, era necesario trabajar más para abordar el género como problema transversal que afectaba a todas las actividades del PMA. Esto se puso de relieve también en la evaluación del programa en el país.

### Resultados, repercusiones y lecciones aprendidas

57. La misión de evaluación del PP concluyó que, en términos generales, la asistencia del PMA ha resultado muy eficaz para transferir ingresos, en forma de raciones de alimentos, a familias aquejadas por un grave déficit de alimentos, lo que permitió a estas familias tener



acceso a una dieta mínima. En los últimos años, la ayuda del PMA se ha desplazado gradualmente del apoyo de urgencia y las actividades de mitigación de la pobreza a actividades destinadas a apoyar el desarrollo humano. Se ha subrayado especialmente la presencia y la participación de la mujer en el proceso de desarrollo.

58. Las actividades de refacción escolar, que complementan el programa en el país del PMA, consiguen llegar a la población seleccionada. Sin embargo, los efectos son limitados, y se están revisando las actividades para que tengan mayor repercusión en el estado nutricional de los niños. (El PMA está asesorando actualmente al Gobierno sobre cómo mejorar su programa de refacción escolar). Los niños de los hogares comunales de atención diurna (0 a 6 años) reflejan un mejor estado nutricional por las comidas que se les sirven. Las experiencias de la OPSR 5949.00—El Niño— en 1997 y 1998, y del huracán Mitch, a través de las OPSR 6078.00 y 6079.00, ilustran claramente cómo se puede dirigir adecuadamente y administrar eficientemente la ayuda.
59. El Proyecto Guatemala 2587 —Actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas— terminó en 1997, y desde entonces se han sostenido con éxito sus resultados. Las enseñanzas adquiridas con esta intervención fueron esenciales en el diseño y la formulación del proyecto Guatemala 5838 (Actividad básica 2 del PP) —Actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas para la familia rural de subsistencia— que se está realizando.
60. Según se destaca en la evaluación del PP, las principales deficiencias de las actividades realizadas obedecen a problemas de formulación. Éstos se relacionan, en primer lugar, con la gran dispersión geográfica de las actividades, que redujo la eficacia de las mismas debido a costos más elevados y dificultades para el seguimiento y la supervisión. En segundo lugar, los objetivos y metas de los proyectos no están expresados con claridad y son demasiado ambiciosos, ya que al parecer no tienen en cuenta la limitada capacidad de ejecución disponible. Un tercer problema reside en la selección inadecuada o la escasa participación a la hora de identificar organismos para la ejecución del proyecto.
61. Las actividades se ejecutan a veces en las áreas donde la unidad de ejecución tiene intereses específicos, y no necesariamente en lugares con problemas demostrados de inseguridad alimentaria. Siendo consciente de esto, la Oficina en el país está revisando las actividades y se está manteniendo firme en seleccionar como beneficiarios a los pobres que padecen hambre al negociar con las unidades de ejecución.
62. La supervisión y la información es otra cuestión clave que afecta a los programas PMA/Guatemala. Si bien todos los proyectos prevén sistemas de seguimiento y evaluación (SyE), y los recursos financieros necesarios para aplicarlos, en la práctica éstos tardan en ejecutarse. Debido a la naturaleza compleja de los proyectos y a la dispersión geográfica de los beneficiarios (la mayoría de ellos se encuentran en zonas remotas), el seguimiento es difícil y costoso. Además, mientras que generalmente se sabe que los beneficiarios primarios de la ayuda son mujeres y niños, a menudo con poca formación académica, es difícil recabar datos fiables. Históricamente, la información que se ha recopilado a menudo de manera fragmentaria e irregular, no ha sido suficiente o adecuada para examinar y controlar correctamente el progreso de las actividades y la utilización de recursos del PMA. Sin embargo, desde diciembre de 1999, el SyE se ha convertido en un aspecto clave de la Oficina en el país y, por tanto, se han iniciado sistemas de SyE en todos los proyectos.
63. El programa PMA/Guatemala también se enfrenta con el desafío de seleccionar exactamente a los beneficiarios debido al hecho de que todavía no se ha creado una unidad de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV). Esto ha hecho más difícil prestar una





atención equilibrada a las personas desplazadas y a los repatriados, víctimas del huracán Mitch, y a los que padecen pobreza y hambre crónicas. Necesitará aumentarse la participación de diversos grupos de interés, incluido el Gobierno de Guatemala y las propias comunidades, para seleccionar exactamente a los beneficiarios. Al mismo tiempo, se prevé finalizar la instalación de una unidad de ACV en asociación con una institución del Gobierno y en cooperación con esfuerzos similares financiados por representantes de la FAO y de organismos donantes en Guatemala antes de que se ejecute el PP en 2001.

64. Guatemala sufre de pobreza extrema unida a una alta incidencia de catástrofes naturales. Las actividades actuales del PMA se centran en dos áreas principales: actividades del programa de desarrollo (que tienden a ser a más largo plazo y a abordar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria) y actividades de ayuda de urgencia (a menudo resultado directo de las catástrofes naturales). Es clave del éxito del PP que estas actividades se relacionen entre sí y que se cree una sinergia. Un ejemplo de una iniciativa a este respecto es la participación del PMA en un plan nacional de mitigación de los efectos de desastres que aspira a establecer procedimientos para ayudar al país a prepararse para las situaciones de urgencia futuras. Otro ejemplo es la vinculación entre el socorro inmediato para refugiados del conflicto interno de Guatemala y una estrategia a más largo plazo del PMA para apoyar actividades de alimentos por trabajo para la construcción de viviendas y otras infraestructuras en las comunidades de repatriados.
65. Para lograr el máximo impacto con los recursos disponibles, es fundamental que el PMA colabore con los diversos participantes (el gobierno, organismos bilaterales y multilaterales, ONG, organizaciones comunitarias) para evitar la duplicación de esfuerzos, y poner en común los escasos recursos y la experiencia. Lo que es más importante, sin asociaciones productivas el impacto potencial de las actividades del PMA en Guatemala podía verse comprometido. El PMA, por lo tanto, se esfuerza en la medida de lo posible por consolidar el diálogo, la coordinación y la asociación con otras organizaciones.

### El programa PMA/Guatemala y UNDAF

66. Desde 1998, el PMA/Guatemala ha desempeñado una función coordinadora en la aplicación del UNDAF en Guatemala. El PMA/Guatemala ha hecho contribuciones significativas al proceso de evaluación conjunta en el país (ECP) y ha participado en actividades más sectoriales tales como grupos de trabajo sobre desarrollo rural y seguridad del alimentaria, SIDA, género, educación, personas desplazadas y catástrofes. Se espera que el proceso del UNDAF en Guatemala finalice de modo que el ciclo de programación de 2001-2004 pueda dar oportunidad a la programación conjunta por parte del sistema de las Naciones Unidas.

### Colaboración continua con otros organismos

67. El PMA tiene una relación de trabajo sólida con los representantes del Gobierno. El actual programa en el país fue elaborado por un grupo de trabajo compuesto por Oficiales del PMA, el MAGA y la SEGEPLAN. Sin embargo, la frecuente rotación de funcionarios gubernamentales, unida a la falta de un sistema formal de revisión entre el PMA y el Gobierno, ha hecho que la participación constante sea difícil.
68. Además de mantener una estrecha colaboración con las contrapartes gubernamentales, el PMA también ha tomado la iniciativa de establecer el Grupo de coordinación de la ayuda alimentaria. Ésta es una iniciativa oficiosa dirigida a fomentar el diálogo entre los donantes de alimentos y las ONG en Guatemala. El representante del PMA en Guatemala preside actualmente el grupo.



69. La evaluación del PP señala que mientras que el PMA funciona claramente en asociación con una serie de participantes, cabe mejorar en las relaciones con las ONG, las organizaciones comunitarias y el gobierno local. Esta es un área en la cual el PMA planea centrarse en el futuro.

## ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

### Principales esferas de asistencia

70. El principal sector de la ayuda al desarrollo del PMA, conforme a la política de Habilitación del desarrollo, abordará tres objetivos:

- a) *Salud y nutrición (crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición)*

Las actividades en este campo intentarán proteger a poblaciones con alto riesgo de malnutrición, y aumentar el desarrollo humano mejorando su estado en materia de nutrición y de salud. Éstos incluyen medidas particulares para:

- i) satisfacer las necesidades nutricionales inmediatas de las mujeres gestantes y madres lactantes, los niños menores de 5 años y los escolares; y
- ii) educar y capacitar en atención de salud preventiva y reproductora, nutrición y saneamiento ambiental, a grupos de familias y comunidades.

- b) *Mejora de la seguridad alimentaria a través de la creación de bienes sostenibles (posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres)*

El objetivo de estas actividades es erradicar el hambre incrementando la producción y creando empleo productivo en las zonas rurales. Con ellas se procurará:

- iii) aumentar la seguridad alimentaria familiar de los agricultores pobres, incrementando su producción y productividad agrícolas mediante la introducción de prácticas mejoradas de cultivo, la ordenación sostenible de los recursos naturales, la protección de cuencas hidrográficas y la reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha; y
- iv) crear más empleo y elevar los ingresos de la población rural invirtiendo en infraestructura productiva e infraestructura social básica, desarrollando pequeñas empresas y microempresas y fomentando actividades comerciales en el medio rural. Una parte importante de estos planes beneficiará a grupos afectados por el conflicto armado, que no han superado el riesgo de inseguridad alimentaria. El PMA está comprometido a contribuir a la labor de paz y reconciliación.

- c) *Mitigación de los efectos de desastres y planificación para situaciones de urgencia (mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales en zonas vulnerables a crisis recurrentes de esta índole)*

Esto implica la prevención y la ayuda en caso de catástrofes naturales. Incluye asistencia para consolidar la planificación para imprevistos del organismo encargado de la prevención de situaciones de urgencia y la gestión de las operaciones de urgencia y apoyo del PMA en las situaciones de urgencia declaradas por el Gobierno.



## Grupos beneficiarios y selección geográfica

71. En consecuencia con la experiencia adquirida hasta la fecha, se consolidarán y se formalizarán los procedimientos de selección para las intervenciones, centrándose en áreas de vulnerabilidad social, con énfasis en la inseguridad alimentaria y la malnutrición. La selección geográfica garantizará la concentración de las iniciativas y hará posible que los limitados recursos alimentarios, técnicos y financieros logren óptimos efectos. Para ello será fundamental poner en práctica el sistema de ACV durante el año actual, como herramienta para centrarse en áreas y personas/grupos de mayor vulnerabilidad.
72. Se buscará una amplia participación que parta de la comunidad para la definición, selección, ejecución y seguimiento de los proyectos con el fin de que la población se sienta parte de los proyectos y como fundamento sostenible de la ayuda alimentaria. Se prestará particular atención a la participación de las mujeres en el proceso.
73. Los beneficiarios de la ayuda alimentaria serán:
  - agricultores de subsistencia, de infrasubsistencia y sin tierras;
  - mujeres y niños malnutridos y vulnerables;
  - madres viudas y mujeres solteras cabeza de familia;
  - familias afectadas por el conflicto que padecen grave inseguridad alimentaria; y
  - población afectada por las catástrofes naturales.
74. El trabajo futuro se concentrará, por orden de prioridad, en:
  - a) los municipios más pobres de los 15 departamentos menos desarrollados incluidos municipios más afectados por el Huracán Mitch y los más propensos a desastres tales como las inundaciones;
  - b) las personas desplazadas en el interior del país y los repatriados que aún padecen grave inseguridad alimentaria;
  - c) las zonas periurbanas: personas que viven en los cinturones de pobreza que rodean a la capital, en los municipios del Departamento de Guatemala y en los suburbios de las principales ciudades del país; y
  - d) cuencas prioritarias: la orientación específica de estas actividades se concertará con el Gobierno sobre la base de proyectos integrados de conservación de los recursos naturales y actividades de prevención de inundaciones.
75. Se centrarán esfuerzos en las zonas con inseguridad alimentaria, por ejemplo, las montañas nororientales y occidentales. Estas zonas son propensas a las catástrofes naturales recurrentes y están expuestas a acusadas fluctuaciones de la producción, así como a la escasez periódica de alimentos. El deterioro que resulta de la sobreexplotación de los recursos naturales es muy elevado en estas zonas. La población es principalmente indígena y tiene un nivel de educación muy bajo y ninguna posibilidad de acceder a otras fuentes de trabajo. La población que vive en la zona periurbana alrededor del capital está compuesta principalmente por indígenas que han emigrado de zonas rurales. Estas personas corren peligro de vida, y en muchos casos se ha unido a las crecientes filas de delincuentes y drogadictos. El PMA planea apoyar ciertas actividades de apoyo también en estas zonas.
76. Se seleccionará a los beneficiarios durante la preparación del nuevo programa en el país. Se estima que éstos serán 20.000 niños en edad preescolar y sus madres, 40.000 familias con inseguridad alimentaria y 12.000 pequeños productores rurales.



## Enfoque de género

77. Las mujeres desempeñan un papel vital en la economía y en la producción de alimentos, pero debido a varios obstáculos e información limitada, se subestima generalmente su contribución, particularmente en las zonas rurales. A este respecto, la estrategia propuesta incorpora los Compromisos del PMA relativos a la mujer en relación con Guatemala, establecidos en la Conferencia de Beijing. Esto incluye concretamente objetivos cuantificados y medidas específicas que permitan la debida integración de las mujeres en el proceso de desarrollo. Por ejemplo, se ha propuesto reservar por lo menos el 60% de la ayuda total a actividades que beneficien directamente a las mujeres, y un mínimo de un 25% de los recursos e inversiones de APT para zonas en donde las mujeres sean las principales beneficiarias. Asimismo el PMA considerará prioritaria la reducción de las grandes diferencias existentes entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a la educación.
78. A fin de abordar de forma adecuada los temas de género:
- a) se proporcionarán programas de formación para los beneficiarios y el personal de los organismos de ejecución y del PMA, y se brindará asistencia técnica para tal fin;
  - b) se procurará establecer asociaciones con las autoridades y con otros organismos, así como con dirigentes comunitarios que sean sensibles a los problemas de género;
  - c) se revisarán y reformularán las estrategias y objetivos relacionados con las mujeres (por ejemplo, identificando programas que las beneficien y medidas encaminadas a la prestación de servicios a las mujeres que forman parte de la población beneficiaria, e invirtiendo en proyectos en los que las mujeres sean las únicas o las principales participantes); y
  - d) se modificarán las metodologías y/o el sistema de SyE a fin de facilitar el adecuado seguimiento de los progresos alcanzados mediante la utilización de un enfoque de género.
79. El fuerte hincapié en las mujeres en las actividades del PMA se considera decisivo para abordar los desequilibrios actuales en el diseño y la aplicación del programa. A largo plazo, sin embargo, el objetivo es lograr un planteamiento equilibrado de género integrando aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres en todas las actividades del PMA.

## Procedimientos de seguimiento y evaluación mejorados

80. El seguimiento y evaluación son instrumentos clave de apoyo del programa; contribuyen a mejorar la capacidad operativa, y a lograr una mayor eficiencia y eficacia en la ejecución del programa en el país. Sin estos instrumentos sería sumamente difícil evaluar efectivamente las repercusiones del programa y adaptar en consecuencia sus objetivos. Con este fin, el PMA aplicará:
- a) un sistema de supervisión y evaluación de las responsabilidades de los diversos actores;
  - b) un sistema de gestión de actividades programadas y ejecutadas en cada actividad básica; y
  - c) una estrategia de seguimiento y evaluación que mida el impacto de las intervenciones y proporcione un mecanismo efectivo de retroinformación para evaluar efectivamente el impacto del programa, se está preparando un conjunto fiable de indicadores desglosados por sexo.



81. Para que el programa tenga la mayor repercusión posible es esencial implicar a los principales participantes. Por lo tanto, el PMA intentará:
- consolidar las organizaciones comunitarias para asegurar la participación responsable que constituya la base de la aplicación efectiva;
  - reforzar la coordinación interinstitucional para evitar la duplicación de esfuerzos, facilitar la ejecución conjunta, formar asociaciones estratégicas, y aumentar la formación y el intercambio de técnicas y experiencias.

### Modalidades de asistencia

82. La ayuda del PMA, en el período programado 2001–2004, adoptará un enfoque programático más coherente y flexible.
83. Hasta hace poco, la Actividad básica 1, (GUATEMALA 5279, "Construcción de infraestructura en zonas deprimidas anteriormente afectadas por conflictos internos") ha monetizado alimentos para permitir que los grupos beneficiarios compren productos locales disponibles cerca del sitio del proyecto. Esto reduce los costes logísticos, estimula la producción local y asegura que la ración sea compatible con los hábitos alimentarios locales. Sin embargo, se han producido dificultades y retrasos significativos en la gestión de las operaciones de adquisición de alimentos. Por lo tanto, como planteamiento general, en el futuro, los recursos del PMA serán consumidos directamente por los beneficiarios seleccionados.
84. En las situaciones de urgencia, los procedimientos de ayuda se definirán en función de cada caso particular. Se están negociando acuerdos con el Gobierno relativos a las restricciones y limitaciones de la ayuda del PMA y procedimientos generales para manejar las situaciones de urgencia. El diálogo con el Gobierno también intentará asegurar que éste proporcione sus recursos propios (o recursos de otros donantes) para satisfacer las necesidades de ayuda humanitaria y de urgencia al margen del PMA. Esto incluiría las actividades que no se contemplaron en los planes de operación, que no se refieren a una declaración oficial de una situación de urgencia o que no están en consonancia con el tipo de urgencia definido en las directrices de política del PMA. En todos los casos, el primer paso será una evaluación efectiva de la ayuda alimentaria necesaria.
85. A partir de 2000, la ayuda alimentaria del PMA se proporciona con arreglo a dos modalidades:
- ayuda alimentaria nutricional de apoyo para los niños y las mujeres vulnerables, y malnutridos; y
  - alimentos por trabajo. las raciones se entregarán según normas de trabajo establecidas al comienzo de las actividades y, según su evolución, al finalizarlas.

### Armonización

86. Se modificará el actual programa en el del país PMA a fin de armonizarlo con el ciclo UNDAF para el período 2001–2004.

---

## ASOCIACIONES

87. Mientras que la coordinación y la realización general de las actividades continuarán siendo una responsabilidad compartida a nivel central por el Gobierno y el PMA, el diseño,



la ejecución y el control de las actividades futuras serán más descentralizados y participativos de lo que han sido. La participación de beneficiarios y otros participantes (comunidades, cooperativas, ONG), así como de otros organismos de las Naciones Unidas y donantes es esencial para adquirir recursos complementarios, aumentar el sentido de pertenencia al programa y la sostenibilidad de las operaciones, y mejorar su impacto global.

88. Se celebrarán acuerdos operativos formales con IDS tales, como FONAPAZ y FIS, con ONG tales como CARE, la Asociación para la Cooperación y la Solidaridad Internacionales, y MOLVIS/MOVIMONDO, otros organismos de las Naciones Unidas tales como UNICEF y UNIFEM, y contrapartes gubernamentales tales como MAGA, SEGEPLAN y la Secretaría de la Primera Dama.
89. El PMA también continuará apoyando y participando en las actividades del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria para facilitar el diálogo y la coordinación, particularmente por lo que se refiere a la formulación de políticas.
90. El PMA, aprovechando el proceso del UNDAF, intentará consolidar las asociaciones estratégicas, los planes de acción y la programación conjunta, en especial con el PNUD, la FAO, UNICEF, UNIFEM, HABITAT y otros organismos de financiación. Por ejemplo, se establecerá un contacto más formal con el grupo del Banco Mundial para vincular actividades del PMA a su programa estratégico “Romper las cadenas de la pobreza y la desigualdad”. El PMA también intensificará sus actividades para informar y para sensibilizar al Gobierno y a la sociedad en general de su mandato, procedimientos y políticas operativos, y de los límites de sus actividades.

## PRINCIPALES PROBLEMAS Y RIESGOS

91. Los principales riesgos de la estrategia propuesta provienen de la capacidad institucional de las contrapartes nacionales, así como de los recursos limitados que pueden poner a disposición para las actividades de seguridad alimentaria. En el pasado, ha habido un nivel alto de incumplimiento por parte del Gobierno, que ha tenido repercusiones graves en la distribución de los alimentos a los beneficiarios, así como en la eficiencia de las actividades. Como consecuencia, queda clara la necesidad de formar alianzas estratégicas con otras instituciones, al igual que la necesidad de trabajar de cerca con el Gobierno para garantizar que los recursos financieros y humanos requeridos en lo posible estén disponibles.
92. Una cuestión clave será la disponibilidad de recursos para los cuatro años del programa en el país del PMA modificado. En caso de que los recursos disponibles no basten para cubrir las necesidades, será importante movilizar el apoyo continuo de los donantes para evitar retrasos en la ejecución. Unida a esta incertidumbre está la exposición de Guatemala a catástrofes naturales periódicas. En caso de que surjan emergencias, será fundamental que el PMA pueda responder rápida, eficiente y efectivamente a situaciones específicas.
93. Las limitaciones en la gestión logística pueden representar un obstáculo en el logro de los objetivos, por ejemplo, si el INDECA continuará siendo el organismo logístico central, y si mantendrá un presupuesto suficiente para cubrir sus actividades.
94. La aplicación continua de los acuerdos de paz y el entorno político y social en el que se ejecutan las actividades del PMA continuará siendo crucial. Mientras que las tentativas de reconciliación y rehabilitación están mejorando el contexto de la ejecución, es posible que los problemas de seguridad se conviertan en objeto de preocupación en caso de que esta



situación cambie. En relación con el marco normativo será esencial hacer un seguimiento de los esfuerzos del Gobierno para reducir los pronunciados niveles de exclusión social y desigualdad aún frecuentes en amplias partes del país a fin de comprobar si logran su objetivo.



## ANEXO I

## GUATEMALA: INDICADORES SELECCIONADOS

<b>Datos demográficos básicos</b>	<b>1998</b>
Población (millones)	11,2
Población activa (edad 15 a 64%)	52,1
Tasa de natalidad bruta/1.000	26,0
Tasa de mortalidad bruta/1.000	7,2
Tasa de mortalidad infantil/1.000	49,0
Esperanza de vida (H/M, años)	64/69
<b>Densidad de población</b>	<b>1995</b>
Habitantes/km <sup>2</sup> del área total	94
Habitantes/km <sup>2</sup> del área cultivada	516
<b>Suministro diario de alimentos/persona</b>	<b>1996</b>
Calorías	2 191
Proteínas (gramos)	58
Grasas (gramos)	41
Malnutrición en niños menores de 5 años (%)	25,6
<b>Educación</b>	<b>1998</b>
Tasa de analfabetismo adulto (H/M, %)	38/52

## POBREZA POR ÁREA (% POBLACIÓN)

<b>Área/Tipo de Pobreza</b>	<b>Grado de pobreza</b>	<b>1980</b>	<b>1995</b>
<b>Población nacional</b>	Pobreza	71,1	80,0
	Pobreza extrema	36,0	59,3
<b>Rural</b>	Pobreza	83,7	86,0
	Pobreza extrema	46,5	71,0
<b>Urbana</b>	Pobreza	47,0	67,0
	Pobreza extrema	15,0	37,0
<b>Indígena</b>	Pobreza	N/A	92,6
	Pobreza extrema	N/A	91,3
<b>Hogares encabezados por mujeres</b>		165 787	271 863

Fuente: Guatemala, Evaluación de la pobreza, Banco Mundial 1995.





### USO DE LA TIERRA POR TIPO, 1997

Tipo	Km <sup>2</sup>	%
Área total	108 890	100,00
Tierra cultivable	28 758	26,41
Pastos, cultivos permanentes	23 202	21,30
Bosques	55 775	51,22
Ríos, lagos y otros	1 154	1,06

### PIB PER CÁPITA (dólares EE UU)

1996	1997	1998
1 202	1 324	1 640

Fuente: ECP, Naciones Unidas, 2000.

### ESTRUCTURA DE PRODUCCIÓN (%) 1995

Agricultura	25
Industria	19
Servicios	56

### SUMINISTRO INTERNO DE CEREALES<sup>1</sup> (miles de toneladas)

	1991	1992	1993	1994	1995	1998
Producción	1 433	1 564	1 507	1 357	1 311	1 251
Importaciones comerciales	318	302	592	531	432	335
Donaciones	235	142	130	178	62	33
Disponibilidad per cápita (kg)	(209,7)	(206,7)	(222,2)	(200,6)	(169)	(144)

<sup>1</sup> Arroz, frijoles, maíz y trigo.

Fuente: MAGA/PROAGRO, 1998.

### TIPO DE CAMBIO (quetzal/dólares EE UU)

1980	1985	1991	1992	1994	1998	2000
1,0	1,0	5,0	5,2	5,6	6,4	7,75

Fuentes: NU, Banco Mundial, UNESCO; no se dispone de datos para 1999.



