



# **Seguridad alimentaria y nutricional en tiempos de crisis**

**Segundo informe de seguimiento a la  
Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
del gobierno de Guatemala**

## **Resumen ejecutivo**

**Procurador de los Derechos Humanos**

Guatemala, 26 de marzo de 2009

Se agradece profundamente la colaboración de distintas instituciones y personas que contribuyeron con su información y sugerencias a la realización de este esfuerzo para que se incluyeran los temas relevantes que es necesario cambiar en el impulso de la política y las estrategias emanadas de la Ley y el Reglamento de la Ley de SAN.

Guatemala, 26 de marzo de 2009

## ÍNDICE

Introducción .....	5
Justificación.....	7
Contexto .....	11
Conclusiones.....	17
Recomendaciones .....	21



## INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha venido construyendo desde su creación, el 24 de octubre de 1945, el marco jurídico y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos para velar por el respeto, protección y realización efectiva de los derechos humanos.

Conforme ha avanzado la construcción del marco jurídico<sup>1</sup>, se han creado órganos para plasmar en planes, programas y proyectos los objetivos iniciales. Han sido creados el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la figura del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, que han contribuido a la creación de metodologías para monitorear y evaluar la aplicación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en cada uno de los estados miembros de las Naciones Unidas y los derechos a la alimentación y seguridad alimentaria y nutricional.

La función de formular las recomendaciones para hacer los correctivos a la política y las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) crea una responsabilidad específica muy importante a la institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH), a la vez que permite el espacio para hacer anualmente planteamientos que, por un lado contribuyan a resolver la problemática de la población que vive en

---

<sup>1</sup> Guatemala es Estado Parte de los tratados internacionales fundamentales en materia de derechos humanos y también de los principales textos regionales interamericanos.



situación de desnutrición -particularmente desnutrición crónica- e inseguridad alimentaria y nutricional, pero también motivar a las instituciones y autoridades del Estado en cuanto a su responsabilidad en el cumplimiento, de hacer realidad la accesibilidad a este fundamental derecho.

El presente informe considera aspectos relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a partir de enero de 2008. La importancia que al tema le ha concedido el actual poder Ejecutivo en el Plan de Gobierno 2008-2011, se ve reflejado especialmente en la Política de Desarrollo Social, algunos programas implementados en el 2008 y que están relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. Así también la omisión de acciones en cuanto al cumplimiento de la ley, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y las once estrategias establecidas en la política.

Reitera algunas recomendaciones que se hicieron en el primer informe y plantea otras a fin de corregir el rumbo de los planes de gobierno y las acciones aisladas, para fortalecer el Estado de Derecho, pero principalmente para impulsar un proceso que coadyuve a mejorar la calidad de vida de las guatemaltecas y guatemaltecos.

“Los pobres y hambrientos no están desnutridos por la inexistencia de alimentos, sino porque no tienen dinero para comprar los que están disponibles. El reto real será encontrar formas para mejorar sus capacidades de satisfacer su derecho a la alimentación.”

*Olivier de Schutter*  
*Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación*

## JUSTIFICACIÓN

La institución del PDH, en su papel de Magistrado de Conciencia, de defensor de los derechos del pueblo, ha trabajado desde el 2005 el tema del derecho a la alimentación, tomando también en consideración las conclusiones y recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler.

Los derechos humanos, como un todo, engloban una serie de derechos indivisibles, interdependientes, interrelacionados de igual importancia; unos con mayor urgencia y prioridad en su aplicación, sin embargo, todos son necesarios para alcanzar la calidad de vida que todo ser humano merece.

Entre los derechos humanos se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional, como derechos inherentes a la vida del ser humano.

A partir de la 46<sup>a</sup> sesión plenaria del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 30 de julio de 1998 y desde el seno de la Comisión de Derechos Humanos<sup>2</sup> se inicia un largo debate sobre el tema relacionado con la alimentación adecuada para los habitantes del mundo. Posteriormente y con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se alentó una participación activa de los miembros especializados de la ONU, quienes han venido trabajando en apoyo a los gobiernos de los países en desarrollo para implementar programas de

---

<sup>2</sup> La Comisión es hoy sustituida por el Consejo de Derechos Humanos.

erradicación de la pobreza, de la desnutrición e inseguridad alimentaria y nutricional. Destaca la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Según la FAO y el Comité de Seguridad Alimentaria de la misma, los Estados acordaron cómo alcanzar la realización de este derecho humano, que contribuiría a ayudar a la población de los 155 países que firmaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). También que para el logro de los objetivos de este derecho propuestos en la Cumbre Mundial de la Alimentación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es necesario que las políticas, planes, programas y proyectos, se implementen con el máximo esfuerzo y recursos de los Estados para brindar ayuda a todos sus habitantes y especialmente a los menos favorecidos.

Luego del establecimiento oficial del tema del derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria en las Naciones Unidas, y a raíz del incremento del alto índice de desnutrición en Guatemala, llega, en enero del 2005, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación.

En abril de ese mismo año, el Congreso de la República había Decretado el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia (SESAN), mediante el Decreto 32-2005, considerando la Seguridad Alimentaria y Nutricional como una Política de Estado en Guatemala, que incorporó aspectos como la soberanía alimentaria, el principio de precaución frente a los organismos genéticamente modificados, descentralización de la información sobre SAN y alerta temprana entre otros temas importantes.

Esta ley, enmarcada en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), recoge específicamente el Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual convirtió a Guatemala en uno de los pocos países del mundo que lo han incorporado como parte de su ordenamiento jurídico. Esta plataforma permitió la articulación de las instituciones del Estado relacionadas con el tema de forma integral dando origen al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), con la coordinación y planificación técnica de la SESAN, comprometiendo a las autoridades de los ministerios, secretarías y organismos que lo conforman la responsabilidad operativa y ejecutiva en cuanto al impulso de los planes, programas, proyectos y presupuesto se refiere, manteniendo una coordinación estrecha con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para alcanzar la cobertura a todo nivel.

Mediante esta ley, la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) se convierte en un derecho y el Estado tiene la obligación de velar por su cumplimiento. La SAN, como todo derecho, no tiene interpretación, es aplicable a todas las personas, sin

discriminación de raza, estatus socioeconómico, edad ni sexo; según la Ley de la SAN el *Derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente a una alimentación adecuada, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.*<sup>3</sup>

El PDH ha decidido utilizar el Enfoque Victimológico para abordar las violaciones o posibles violaciones a los derechos humanos. La atención integral a los derechos humanos desde este enfoque, nace desde la víctima, identificando el dolor y el sufrimiento causado por el daño producido por las necesidades humanas insatisfechas. La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de las Naciones Unidas, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40-34, de 29 de noviembre de 1985, define así a las víctimas: *las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.*

El enfoque victimológico para la atención de la víctima, parte del concepto de que *los derechos humanos son inherentes a la personas pero éstos para su vigencia y protección no se fundamentan en la naturaleza humana, sino en la necesidad humana y las necesidades reales de satisfacción dentro de una sociedad.*<sup>4</sup> De ahí su importancia para contextualizar el Derecho a la Alimentación; ya que para entender este concepto, se debe partir de una definición clara de necesidades humanas, naturaleza humana y satisfactores.

En este marco, se establece que los satisfactores son aquellos compromisos que los Estados asumen para el cumplimiento de los derechos fundamentales de sus habitantes. Bajo este concepto, todo el marco normativo y su ejecución conforman satisfactores que llenan las necesidades de los seres humanos. Cuando los satisfactores no cumplen con esta función, dentro de la línea del Enfoque Victimológico, se produce un quebrantamiento a los derechos humanos.

Bajo este criterio, el PDH, comprendiendo las posibilidades de riesgo, enfatiza con la debida importancia la "prevención" de las violaciones a los derechos humanos. Entendiendo políticas públicas como un comportamiento institucional como respuesta a una necesidad, se entiende que la incidencia en las políticas públicas esta dirigida, como una acción preventiva, a cambiar el comportamiento que está causando daño al evitar que este continúe. *En este caso estamos invocando la función del*

---

<sup>3</sup> Decreto Ley No. 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, artículo No. 1.

<sup>4</sup> Werner, Pablo. Ensayo: La Atención Integral de los Derechos Humanos desde el Enfoque Victimológico. Publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH. Guatemala. 2005.

*Ombudsman como un mecanismo preventivo que se anticipe a la consumación de las acciones que puedan devenir en perjuicio de los derechos fundamentales.*<sup>5</sup>

En esta línea, el Banco Interamericano de Desarrollo ha dicho: *ahora les corresponde a los defensores latinoamericanos llevar adelante una tarea en el ámbito de la evaluación y el control de las políticas públicas, que por otra parte, es plenamente concordante con su misión fundacional. Sin embargo, es preciso reforzar los instrumentos que tienen a su disposición y apoyar la creación de herramientas que les permitan desempeñar dichas labores con las máximas garantías.*<sup>6</sup>

A través de este enfoque, el PDH tiene un papel dinámico, el cual le permite no sólo recibir denuncias, sino realizar una labor más integral en la protección de los derechos humanos y tratar, a través de mecanismos institucionales creados para la materia, de dar un enfoque preventivo a sus acciones en el cumplimiento de su mandato.

Las violaciones a los derechos humanos no sólo deben detectarse a través de las denuncias recibidas, sino que debe haber mecanismos que monitoreen las mismas dentro de la sociedad guatemalteca: *El Ombudsman debiera estar analizando, en un esfuerzo adicional, esos comportamientos sociológicos nuevos que percibe no sólo cuando recibe, estático como un buzón de reclamaciones ciudadanas, las quejas que le allegan los particulares, sino haciendo uso preciso de su facultad dinámica de ir motu proprio<sup>7</sup> a detectar el dolor social de quienes no saben, no pueden o por temor fundado o ignorancia no tocan a sus puertas en solicitud de auxilio.*<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Acuña, Francisco Javier. El Ombudsman contemporáneo. Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional. Fundación Konrad Adenauer. México. 2005

<sup>6</sup> *Ídem.*

<sup>7</sup> Utilizado como expresión para indicar que se hace algo espontáneamente sin responder a petición previa.

<sup>8</sup> Acuña, Francisco Javier. El Ombudsman contemporáneo. Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional. Fundación Konrad Adenauer. México. 2005

“El derecho a la alimentación es inherente en cada uno como ser humano. El hambre y la malnutrición no son el resultado del hado, lo son de acciones humanas. Hay siempre medidas que cabe tomar para impedir el hambre, impedir la hambruna, impedir que la gente muera de hambre. Por tanto, ¿por qué los Estados no toman estas medidas? Un paso que puede darse es hacer del derecho a la alimentación una realidad. Esto sería una diferencia.

*Jean Ziegler*  
*Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*  
*Informe del presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de*  
*la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2002/58*

## CONTEXTO

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), Decreto Ley No. 32-2005, en el Artículo 15, inciso j), establece que el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), entre sus atribuciones, deberá *Conocer, analizar y proponer correctivos a las políticas y estrategias en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sobre la base de las recomendaciones que anualmente emitirá el Procurador de los Derechos Humanos en relación con el respeto, protección y realización progresiva del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.*

En cumplimiento de este mandato, el 4 de agosto de 2008 el Procurador entregó el Primer Informe de Seguimiento a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través del Vicepresidente de la República, quien lo preside, y el titular de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En ese informe se formularon las primeras recomendaciones según lo establece la Ley.

El informe fue asumido institucionalmente bajo el convencimiento de que los derechos a la alimentación (DA) y a la seguridad alimentaria y nutricional (DSAN) están aunados con el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos cívicos y políticos, de manera integral. Se propuso contribuir

presentando propuestas de soluciones a los grandes problemas relacionados al derecho a la alimentación y seguridad alimentaria y nutricional.

En esta ocasión, el PDH formula este Segundo Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala con las respectivas conclusiones y recomendaciones con relación a las acciones tomadas en cuenta u omitidas que se presentaron en el Primer Informe.

Partimos del escenario actual, caracterizado por el avance de la crisis que agudiza el hambre y la miseria en grandes sectores de población en todo el mundo. A pesar de los esfuerzos que se han realizado por parte de los organismos especializados de las Naciones Unidas, los Estados y organizaciones de sociedad civil, el número de personas afectadas por el hambre en el mundo sigue aumentando. Según las estimaciones más recientes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el número de personas que padecen hambre en el 2008 asciende a 923 millones, del cual el 60% son mujeres y 51 millones de ellos habitan en la región latinoamericana.<sup>9</sup>

Para Centroamérica, la FAO calcula que la población subnutrida alcanza los 5.1 millones de personas. En Guatemala, la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años afecta al 50% de los mismos, siendo éste el índice más alto en América Latina, habiendo aumentado en los últimos años.<sup>10</sup> El país se coloca en el cuarto lugar a nivel mundial, con el 49.3% en este aspecto.<sup>11</sup>

En Guatemala el 60% de la población total vive en las áreas rurales, del cual el 57% son hogares en condiciones de pobreza y el 21% en extrema pobreza, el 61% de población indígena. Es decir, los niveles de pobreza extrema afectan principalmente a la población indígena, concentrada en áreas con déficit de recursos, con acceso limitado a los alimentos y con vulnerabilidad a los desastres naturales.

Otra característica del momento actual lo constituye la crisis económica y financiera. Si bien es cierto que en 2007 y 2008 se vislumbraba la desaceleración económica en Estados Unidos, en otras regiones del mundo no se percibía en toda su dimensión las consecuencias de la crisis.

Este informe se presenta en una delicada coyuntura en la que confluyen antecedentes como la crisis mundial de alimentos, agudizada durante más de veinte meses, con alza en los precios de los granos básicos, principalmente el trigo, maíz

---

<sup>9</sup> FAO, Boletín, La cifra de víctimas del hambre alcanza ya los 963 millones. Roma, Italia, 9 de diciembre de 2008.

<sup>10</sup> Programa Mundial de Alimentos en Guatemala.

<sup>11</sup> Según el Programa Mundial de Alimentos. Visita del Embajador de Francia a Guatemala, 12 de agosto del 2008.

amarillo y arroz; la escasez de materias primas y energéticos como el petróleo y sus derivados.

La especulación promovida por el capital financiero internacional a través de los fondos especulativos; la desaceleración del crecimiento económico en Estados Unidos, que se convirtió en recesión en 2008, la crisis de los créditos hipotecarios de riesgo en ese mismo país que derivó en la quiebra de importantes compañías bancarias; la desestabilización de los principales mercados bursátiles en el mundo y la consecuente desaceleración económica en los principales países desarrollados, en el corto plazo afectará las economías de todos los países del mundo, incluida Guatemala.

Si bien el alcance de esta crisis en los países en vías de desarrollo aún no se ha calculado plenamente, es previsible que incida negativamente en las cifras e indicadores de la pobreza, extrema pobreza y desnutrición, lo cual podría agravar la precaria situación en que viven más de la mitad de los guatemaltecos y guatemaltecas.

Esta crisis encuentra una explicación genérica en los procesos especulativos generados por el capital financiero, que facilitaron el abuso y la arbitrariedad, en medio de la ausencia de políticas, mecanismos de control y regularización, en el contexto en el cual los gobiernos y las instituciones internacionales intervinieron muy limitadamente, y que permanece sin alcanzar un consenso sobre la manera en que deben ser regulados los mercados y las reformas que deben desempeñar las instituciones financieras internacionales.

Debido a ello se modificó en parte el crecimiento de la economía guatemalteca en el 2008: el crédito, la inversión y el sector económico real en la producción agrícola, industrial y de servicios. La falta de empleo y la carencia de ingresos, con todas sus consecuencias, afectan directamente a la región centroamericana y Guatemala. El impacto de la crisis producirá desaceleración del crecimiento económico en los próximos dos años. Según el Banco de Guatemala en el 2009 este crecerá el 3%, afectando las exportaciones, el turismo, la inversión extranjera directa, el crédito, el empleo y el poder adquisitivo, lo que tendrá incidencia negativa en la realización de los derechos humanos, principalmente el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional.

En este contexto, a consecuencia de la política migratoria de los Estados Unidos para los países centroamericanos se agravará seriamente la desaceleración de la economía del país. En 2008 fueron deportadas desde Estados Unidos a Guatemala 27

mil 929 personas y desde México 36,363<sup>12</sup>. Las remesas a Guatemala, que venían creciendo a un ritmo del 20% en los últimos años, se vieron afectadas.

En el 2008 el monto de las remesas enviadas desde el exterior, mayoritariamente de Estados Unidos, ascendió a 4 mil 315 millones de dólares, lo que representa un crecimiento de solo 4.5% en relación al 2007. Para el año 2009 se espera que ese crecimiento sea menor o, incluso que no aumente.

El costo de la canasta básica de alimentos, en diciembre de 2008, subió a Q 1,976.05 y el de la canasta básica vital a Q 3,605.94. En febrero de 2009, alcanzaban Q 1,978.10 y Q 3,609.68, respectivamente.<sup>13</sup>

El 28 de diciembre de 2008 fue decretado un aumento del salario mínimo para los trabajadores del campo y la ciudad. El salario mínimo agrícola y no agrícola se estableció en Q.52.00 diarios, mientras que los salarios en la industria de la maquila quedaron estancados. Sumado al bono que los trabajadores reciben, los salarios se establecerían en Q. 60.33 diarios. El aumento no cubre el incremento de la inflación de 2008 que se estimaba, en noviembre de este año, en 9.82%. En términos absolutos el salario se situó en Q. 1,810.00, incluida la bonificación incentivo. Sin embargo, estos nuevos salarios no cubren el costo de la canasta básica de alimentos ni la canasta básica vital al final de 2008 y tampoco lo cubrirán en 2009, dadas las expectativas de inflación establecidas por el Banco de Guatemala que se sitúan en 5.5%.<sup>14</sup>

También contribuyen a agravar la precaria situación de los guatemaltecos, las amenazas recientes de la reducción de las áreas de vocación agrícola utilizadas para producir alimentos debido a la compra, concentración y utilización de tierras para producir azúcar, palma africana y otros cultivos que sirven de insumos para la elaboración de agrocombustibles. Este fenómeno afecta la calidad de las semillas originales de las microregiones, lo cual conlleva a la reducción de la producción de granos como el maíz, alimento básico para los guatemaltecos, de ahí la escasez y los altos precios.

Aunque no se han realizado encuestas oficiales para determinar la situación de pobreza, extrema pobreza y desnutrición, en los últimos dos años, la crisis económica y financiera mundial que se presenta en la actualidad, y sus iniciales secuelas para la economía del país, permiten suponer que el número de pobres y extremadamente pobres ha aumentado en Guatemala; sin embargo, de la

---

<sup>12</sup> Dirección General de Migración citado por El País, La Comunidad, La Voz del Inmigrante, 03/01/2009 en <http://lacomunidad.elpais.com/ivettedurancalderon/2009/1/3/guatemala-deportaciones-guatemaltecos-desde-ee-uu-alcanzo>.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística, Índice de Precios al Consumidor. Guatemala, marzo de 2009.

<sup>14</sup> Datos del Banco de Guatemala, 2008.

percepción de los actores y sectores de la sociedad civil, reflejada en el Mapa de Conflictividad Social realizado por el PDH consecutivamente desde el 2005 a la fecha, se evidencia que un 90% de la población nacional ve vulnerados sus derechos fundamentales en cuanto a las problemáticas de pobreza extrema, desnutrición, discriminación, violencia, narcotráfico y acceso a la tierra y al agua; lo que conlleva a suponer un estado de alta vulnerabilidad nutricional extendida en todo el país; lo que se verá reflejado en la conculcación del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de los y las guatemaltecas.

En relación a los Objetivos del Milenio, sitúan la meta de la reducción de la pobreza y extrema pobreza en un 50% para el 2015, como uno de los objetivos estratégicos del Estado para alcanzar mejores condiciones que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, es un hecho evidente que a la fecha dicha problemática persiste, y que la misma afecta particularmente a sectores como pueblos indígenas, mujeres y niños.

Como lo estableció el PDH en el Informe Anual Circunstanciado 2008, *Las condiciones económicas actuales empujan la realidad en sentido contrario [a garantizar los derechos fundamentales] las condiciones generales de servicios públicos básicos muestran un deterioro de los derechos relacionados a la seguridad, salud, educación, e infraestructura comunitaria y otros. De tal forma que los Objetivos y Metas del Milenio **no podrán alcanzarse por Guatemala en 2015, a menos que en el país se fijen nuevas prioridades en políticas públicas con el concurso y competencia de los tres poderes del Estado y una mayor inversión en las poblaciones vulneradas en sus derechos.***<sup>15</sup>

La conclusión que se deriva de lo anterior es que la actual crisis mundial, regional y local contrae el respeto, protección y realización progresiva de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, especialmente del Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. El esfuerzo dirigido a revertir este proceso negativo, detener y quizás invertir los indicadores de pobreza, extrema pobreza y desnutrición de la población, solo será eficaz si se logra la conjunción de esfuerzos de todos los actores con intereses en el problema, lo cual quiere decir, el involucramiento de todos los sectores económicos políticos y sociales del país.

---

<sup>15</sup> Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado 2008. Guatemala: PDH, 2009.



## CONCLUSIONES

1. A través de la percepción de los actores y sectores de la sociedad civil, reflejada en el Mapa de Conflictividad Social realizado por el PDH consecutivamente desde el 2005 a la fecha, se evidencia que un 90% de la población nacional ve vulnerados sus derechos fundamentales en cuanto a las problemáticas de pobreza extrema, desnutrición, discriminación, violencia, narcotráfico y acceso a la tierra y al agua. Puesto que no se han realizado encuestas oficiales para determinar la situación de pobreza, extrema pobreza y desnutrición, en los últimos dos años, la crisis económica y financiera mundial que se presenta en la actualidad, y sus iniciales secuelas para la economía del país (reducción del crecimiento económico en 2008, expectativas de un menor crecimiento del PIB para 2009, insuficiencia del salario mínimo para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos, desaceleración de las remesas familiares, entre otras), permiten suponer que el número de pobres y extremadamente pobres ha aumentado en Guatemala. Esto conlleva suponer un estado de alta vulnerabilidad nutricional extendida en todo el país; que se verá reflejado en la conculcación del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de los y las guatemaltecos.
2. Los Objetivos y Metas del Milenio no podrán alcanzarse por Guatemala, a menos que en el país se fijen nuevas prioridades en políticas públicas con el concurso y competencia de los tres poderes del Estado y una mayor inversión en las poblaciones vulneradas en sus derechos. Se hace énfasis especial en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional a la imposibilidad de cumplir

la primera meta en referencia a reducir la extrema pobreza en un 50%, en relación al período. 1990 – 2015.

3. A pesar de haberse planteado 26 recomendaciones en el Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala al CONASAN, la mayor parte de ellas no fueron observadas, por lo que continúan siendo vigentes. El Estado debe cumplir con ellas para alcanzarse los objetivos de la Política y las estrategias de SAN.
4. Se constató que, en el primer año del actual Gobierno, se hizo poco por consolidar el marco legal e institucional establecido en la ley y el reglamento. Hay una duplicidad jurídica y de funciones entre la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional así como poca comunicación de la SESAN con los ministerios y secretarías para fortalecerlo. Es reincidente la participación de funcionarios en las reuniones que conforman el CONASAN, que no tienen el rango de Ministro o Viceministro que la ley especifica.
5. En cuanto al sistema, se considera que todavía es débil, poco coordinado y articulado, tanto entre los miembros que componen el CONASAN, la SESAN, la INCOPAS, el GIA como en las estructuras departamentales, municipales y comunitarias. No se ha avanzado de manera significativa en la conformación de las comisiones en los consejos municipales de desarrollo urbano y rural (COMUDES). Como cuerpo colegiado no ha funcionado de manera coherente, tanto a nivel central, como en los departamentos, donde se ha ampliado escasamente en 2008, apenas ha consolidado su presencia en los departamentos, muy poco ha avanzado a nivel municipal y es casi inexistente a nivel comunitario.
6. El conocimiento de la Política, la Ley y su Reglamento no ha llegado a todos los actores institucionales y sociales involucrados en el Sistema, ni siquiera a nivel de altos funcionarios, lo que contribuye a limitar la eficiencia, la eficacia y el impacto de programas y proyectos; por ello las instituciones del Estado que participan en el Sistema y en el Consejo manifiestan todavía poca articulación y compenetración de la importancia del Sistema y su papel en la reducción y erradicación de la desnutrición, el hambre y la pobreza. Los señores ministros y secretarios no están conscientes de la integralidad de la problemática y de la importancia del CONASAN, tal como se reconociera en entrevistas realizadas. A ello se agrega el debilitamiento que representan los cambios de ministros y secretarios que han alcanzado algún nivel de participación y de compenetración.
7. Los programas y proyectos que debieron impulsarse a través de los planes operativos 2008, teniendo como base el Plan Estratégico de Seguridad

Alimentaria y Nutricional 2007-2016 (PESAN), se diluyeron en medidas emergentes. Dicho Plan ya no se discutió ni se elaboró uno que lo sustituyera. Los ajustes a dicho Plan están pendientes de darse a conocer.

8. Hay coincidencia entre las autoridades de la SESAN y de la INCOPAS en la necesidad de realizar estas adecuaciones para hacer más funcional el Sistema y evitar que existan vacíos en la ley y el reglamento que se presten a distintas interpretaciones. El CONASAN debe analizar la Ley y el reglamento para fortalecer el marco jurídico y operativo del sistema y definir cuál es el papel de otras instituciones que están trabajando en temas de seguridad alimentaria y que por mandato no son miembros del CONASAN; todo ello para cumplir adecuadamente con la política y las once estrategias definidas en ella para garantizar el respeto, protección y realización progresiva del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional.
9. No se evidenciaron compromisos de los ministerios ni de la SESAN relacionados con la generación de empleo. Los últimos gobiernos se acomodaron a la solución inmediata empleada por la población en relación a buscar en la migración interna y externa como salida a la crisis de empleo que el sistema económico guatemalteco ha sido incapaz de resolver. Ante este fenómeno no se vislumbran políticas, planes y programas para enfrentar este flagelo, lo que debilita esta estrategia planteada en la Política.
10. No se ha caminado en la construcción de un sistema agroalimentario efectivo. Apenas se intenta crear un mercado de granos. Por ello se toman medidas tendientes sólo a resolver los problemas más visibles que se evidencian en la vida cotidiana.
11. La priorización de las comunidades, municipios y departamentos más vulnerables para impulsar proyectos es una de las concreciones más importantes del actual gobierno porque contribuyen a resolver la necesidad de asistir a las poblaciones que sufren hambre, aunque se debe advertir que los programas y proyectos son todavía asistencialistas.
12. No existe un Sistema de Información y Comunicación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICSAN), tal como lo señala la Ley, el Reglamento y la respectiva estrategia de la Política Nacional de SAN. Por ello no existen datos actualizados, objetivos y de carácter nacional que permitan plantear estrategias y acciones de intervención en emergencias en este campo. Se retrocedió en este aspecto en 2008 y no se ha concretado la reactivación del mismo. Al completar el sistema de información se logrará integrar las acciones de los actores en el centro y en los demás departamentos, fortalecer la capacidad departamental, municipal y comunitaria.



13. La inflexión que enfrenta Guatemala para superar el hambre y la desnutrición crónica infantil es propicia para fortalecer la democracia, mediante inversión del gobierno en necesidades básicas y capacidades humanas y una conciencia más difundida del carácter vinculante de los derechos humanos. Pero aprovecharla implica aunar la voluntad del gobierno, organismos internacionales, sociedad civil, empresas, medios de comunicación y otras instituciones. Asumamos juntos el reto.

## RECOMENDACIONES

1. Entre las recomendaciones que se reiteran en este informe al CONASAN tiene un lugar importante que se dé cumplimiento a la política, la ley y su reglamento, los programas y proyectos del SAN, impulsando el funcionamiento del Sistema y del CONASAN con la participación de todos los actores involucrados.
2. Hay una duplicidad jurídica y de funciones entre la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social y el CONASAN. Esta situación no debe constituir un debilitamiento de la institucionalidad del SINASAN, pues éste posee una estructura nacional y es instrumento idóneo para impulsar los programas y proyectos del SAN.
3. Se recomienda fortalecer la institucionalidad del SINASAN avanzando en la formación de las comisiones del SAN en los consejos comunitarios de desarrollo urbano y rural en todos los niveles y en todo el país. Es una tarea ardua que está por delante, pero se pueden fortalecer participando en la ejecución de los programas que impulsan los ministerios y secretarías involucradas y de la misma Comisión Interinstitucional de Cohesión Social.
4. Se recomienda retomar el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la planificación de programas, proyectos y acciones de SAN para el año 2010. Pero es importante pensar y planificar el trascender en la clasificación de los municipios cubiertos y el criterio asistencialista. El impulso de

- programas y proyectos sostenibles para resolver la problemática que se presenta en cuanto a disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, daría un salto cualitativo a las intenciones iniciales y permitirán definir -y en un proceso posterior concretar- el sistema agroalimentario efectivo al que se refiere la Constitución y la Política del SAN. Al mismo tiempo, se recomienda resolver el problema de los indicadores del PESAN y de los POA de cada ministerio y secretaria.
5. Se recomienda a la SESAN acompañar, asesorar y garantizar a cada uno de las instituciones miembros del CONASAN en la identificación de los programas propios del SAN; esto para que el presupuesto propicie el conocimiento oficial de la asignación global del SAN.
  6. El Sistema debe fortalecerse en todo lo que respecta a la legislación vigente. Sobre la necesidad de realizar adecuaciones a la Ley y el Reglamento, el PDH recomienda que se contemple incorporar todas las que sean necesarias, de una sola vez y en un sólo proceso participativo, para que se produzca una reforma progresiva del marco jurídico con que cuenta el Sistema.
  7. Se recomienda que se retome de inmediato el SICSAN, recordando que la estrategia que corresponde a este aspecto consiste en establecer el Sistema de Información, Monitoreo, Evaluación y Alerta de Seguridad Alimentaria y Nutricional como un concepto integral.
  8. Se recomienda que el CONASAN, a través de su presidente, señor Vicepresidente de la República, lidere el proceso de articular la política y las estrategias del SAN con las políticas nacionales de desarrollo, especialmente este último, aprovechando su participación que por mandato constitucional le corresponde en distintos gabinetes de gobierno.
  9. Se recomienda al CONASAN tomar en cuenta tanto las recomendaciones formuladas en el *Primer informe de seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Guatemala*, como las del presente informe, en el impulso de realizar los correctivos a la política y las estrategias del SAN que deberá hacer para este año, así como para todo el período de gobierno.
  10. Respecto a los expedientes de seguridad alimentaria y nutricional (Acumulados al EIO. GUA. 208-2007/DESC) que se investigan en la institución del PDH, se solicita que las recomendaciones expresadas en la resolución se hagan efectivas.