



La muerte por hambre ...también es un crimen

**Cuarto informe del
Procurador de los Derechos Humanos
en seguimiento a la Política Nacional de
Seguridad Alimentaria y Nutricional
del Gobierno de Guatemala**

Guatemala, 2011

07.02.02.02

G918 Guatemala. Procurador de los Derechos Humanos

La muerte por hambre ...también es un crimen:
cuarto informe del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala
en seguimiento a la política nacional de seguridad alimentaria y
nutricional del Gobierno de Guatemala.
--- Guatemala : PDH, 2011
46 p.

1. SEGURIDAD ALIMENTARIA 2. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
3. DESNUTRICIÓN 4. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
5. POLÍTICAS PÚBLICAS I.t.

Procurador de los Derechos Humanos, 2011

12 Av. 12-72, zona 1, Guatemala, Centro América
PBX: (502) 2424-1717
Denuncias: 1555
www.pdh.org.gt

Contra el abuso de poder,
el Procurador de los Derechos Humanos
promueve y defiende tus derechos.

 **1555**
www.pdh.org.gt

DIRECTORIO

Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado
Procurador de los Derechos Humanos

Licda. María Eugenia Morales Aceña de Sierra
Procuradora Adjunta I

Licda. Dunia Tobar de Leal
Procuradora Adjunta II

Lic. Pedro Edmundo Asencio
Secretario General

Fotografía de portada y contraportada: Gerson Omar Quiñonez Escobar

Impreso en los talleres de reproducción de materiales
de la institución del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala
Tiraje: 1,000 ejemplares

ÍNDICE

5	Resumen ejecutivo
7	Listado de siglas y abreviaturas
9	Introducción
11	Situación y prospectiva del DHAA
11	1. Alerta de una situación de inseguridad alimentaria y nutricional recurrente
15	2. Indicadores: precursores, intermedios y de secuela
23	Principales preocupaciones del PDH
23	1. Desatención a la desnutrición crónica
31	2. Sistemas de alerta temprana en seguridad alimentaria y nutricional
32	3. Institucionalidad debilitada en 2010
34	4. Incumplimiento de las recomendaciones del PDH y respuesta de las instituciones ante sus demandas
39	5. Incumplimiento de pactos y convenios internacionales
41	Conclusiones
43	Recomendaciones

RESUMEN EJECUTIVO

Las familias vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala enfrentan un escenario anual recurrente denominado hambre estacional; y para 2010, la intensa temporada ciclónica conllevó agravantes como las pérdidas en la producción de las familias en situación de subsistencia e infrsubsistencia y en cultivos extensivos que dotan de empleo temporal a jornaleros agrícolas migrantes internos. Esto genera un escenario crítico para miles de familia que sobreviven a la alta vulnerabilidad alimentaria. Conociendo el comportamiento de años previos, las entidades responsables de garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada pueden y deben tomar medidas preventivas a fin de evitar la emergencia alimentaria.

Los protocolos de evaluación sanitaria rápida en situaciones de emergencia que establece la Organización Mundial de la Salud, determinan que “En la mayoría de los casos, una emergencia alimentaria no es una situación aguda sino una situación que se desarrolla a lo largo del tiempo. Antes de que se reduzca el acceso a los alimentos pueden aparecer señales iniciales (indicadores precursores) como por ejemplo, una disminución de la lluvia o —para el caso 2010 en Guatemala— inundaciones. En una etapa

posterior se observan indicios de una disminución del acceso a los alimentos (por ejemplo, un escaso suministro alimentario y un aumento de los precios: indicadores intermedios) la pérdida real de peso, la mortalidad y la migración de la población suele ocurrir en una etapa relativamente tardía de una emergencia nutricional (indicadores de secuela)”.

Todo lo anterior sucedió en Guatemala en 2010, con lo que pudimos conocer los indicadores precursores; y ya desde los primeros meses de 2011 estamos observando los indicadores intermedios que apuntan a una situación crítica, pero que es posible mitigar si se actúa inmediatamente. El Procurador de los Derechos Humanos busca, con este informe, que las entidades garantes del derecho humano a la alimentación adecuada ejecuten las acciones necesarias antes de que contabilicemos los indicadores de secuela que representan las muertes por desnutrición.

Aunque la prevalencia de la desnutrición crónica en Guatemala es la más alta de Latinoamérica, la actual administración pública ha desatendido esta problemática, y la Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica fue aban-

donada de manera irresponsable. Los esfuerzos del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional intentaron débilmente reaccionar a la desnutrición aguda, pero el número de muertes asociadas al hambre ascendió a miles y los casos registrados por el Centro Nacional de Epidemiología tuvo un repunte de 14 mil 952 por desnutrición aguda.

A pesar de esta realidad no existe un sistema de alerta temprana que pueda generar información oportuna: el sistema de información municipal de riesgo a la inseguridad alimentaria nutricional está desactualizado, y el Sistema de Monitoreo de Cultivos no fue provisto de información oportunamente; asimismo, la vigilancia epidemiológica sólo mide las secuelas del hambre, no las prevé. A ello se suma que la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional sufre debilitamientos por parte del Organismo Ejecutivo y compite con figuras paralelas, como el Consejo de Cohe-

sión Social, la Mesa y el Gabinete de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Además, las recomendaciones del Procurador de los Derechos Humanos en los informes anteriores no han sido tomadas en cuenta y el informe de la misma Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia reconoce que “la respuesta del gobierno aún no es suficiente, porque aún no es una respuesta armonizada de Estado en la cual el Organismo Legislativo apruebe y apoye iniciativas Presidenciales y el Organismo Judicial aplique la ley sobre todo en casos directamente señalados por los Relatores de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación”.

Es así como, ante el escenario preocupante que se avizora, el Procurador de los Derechos Humanos busca, con estas recomendaciones, que todas las entidades vinculadas con esta problemática actúen antes de que se contabilicen muertes por desnutrición y hambre.

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Anam	Asociación Nacional de Municipalidades
ATLC	Alimentos terapéuticos listos para el consumo
CBA	Canasta básica de alimentos
CBV	Canasta básica vital
CCS	Consejo de Cohesión Social
CNE	Centro Nacional de Epidemiología
Cocosan	Comisión Comunitaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Comusan	Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Conasan	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CRN	Centro de Recuperación Nutricional
DAS	Dirección de Área de Salud
DHAA	Derecho humano a la alimentación adecuada
Diacó	Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor
Digefoce	Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa
Digepsa	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicio de Apoyo
DPE	Desnutrición proteico-energética
DSAN	Derecho a la seguridad alimentaria y nutricional
ENRDC	Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil

ETA	Enfermedades transmitidas por alimentos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GIA	Grupo de Instituciones de Apoyo
Indeca	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística
Insivumeh	Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
IRA	Infecciones respiratorias agudas
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Mesan	Mesa Nacional Alimentaria
Micivi	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PDH	Procurador de los Derechos Humanos
Pesan	Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PIB	Producto Interno Bruto
PRDC	Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica
Renap	Registro Nacional de las Personas
SE	Semana epidemiológica
Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sigsa	Sistema de Información General de salud
Siinsan	Sistema Nacional de Información, Monitoreo y Alerta de la Inseguridad Alimentaria
Sinasan	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

El Procurador de los Derechos Humanos (PDH), en cumplimiento del artículo 15, inciso j del Decreto Legislativo No. 32-2005, emite anualmente recomendaciones sobre las políticas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional que son dirigidas al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasan). Muchas de estas recomendaciones no han sido escuchadas.

A la fecha se han presentado tres informes lo suficientemente extensos para detallar la situación de desnutrición y hambre que padece gran parte de la población guatemalteca, especialmente la rural, indígena y en situación de pobreza o pobreza extrema. El hambre y la pobreza se interrelacionan en una macabra espiral que genera muerte.

Las recomendaciones vertidas en este informe parten de un enfoque victimológico y se sustentan en evidencia recogida desde la perspectiva del titular del derecho con el fin de reparar el daño, fomentar la atención, prevenir futuras situaciones que pongan en riesgo a la ciudadanía y generar condiciones integrales que garanticen

de forma efectiva la vigencia sostenible de los derechos humanos que son interdependientes e indivisibles.

El PDH deplora que en especial el Conasan y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan), principales órganos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan), no hayan emprendido en su justa dimensión la tarea que les fuera encomendada. El marco normativo en materia alimentaria y nutricional que posee Guatemala es lo suficientemente claro y ordenado para marcar el norte jurídico, institucional-orgánico y estratégico hacia donde deben converger los organismos del Estado; pero la falta de determinación y la débil reacción o insuficiencia en la cobertura gubernamental fomentaron un escenario de morbilidad y mortalidad en 2010 que preocupa sobremanera al Magistrado de Conciencia.

Cada niño o niña, joven, adulto y persona de la tercera edad que muere por causa directa, básica o asociada a la desnutrición es una vergüenza nacional y una responsabilidad de los funcionarios de los tres poderes del Estado, como

portadores de obligación en el ejercicio de los derechos humanos. La violación del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) se relaciona directamente con la violación del derecho a la vida.

Los escasos avances presentados por el Conasan y la Sesan en los últimos tres años, así como la indolencia que se observa en los funcionarios públicos de las instituciones encargadas de

atender la problemática de inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala no deben continuar. Se avecina una crisis recurrente técnicamente conocida como *hambre estacional*, y esta estacionalidad es previsible y debe ser atendida de inmediato. Es de vital importancia que las recomendaciones de este y los anteriores informes sean atendidas de manera urgente por el Conasan y la Sesan para prevenir escenarios de muerte por hambre.

Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado
Procurador de los Derechos Humanos

SITUACIÓN Y PROSPECTIVA DEL DHAA

1. ALERTA DE UNA SITUACIÓN DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL RECURRENTE

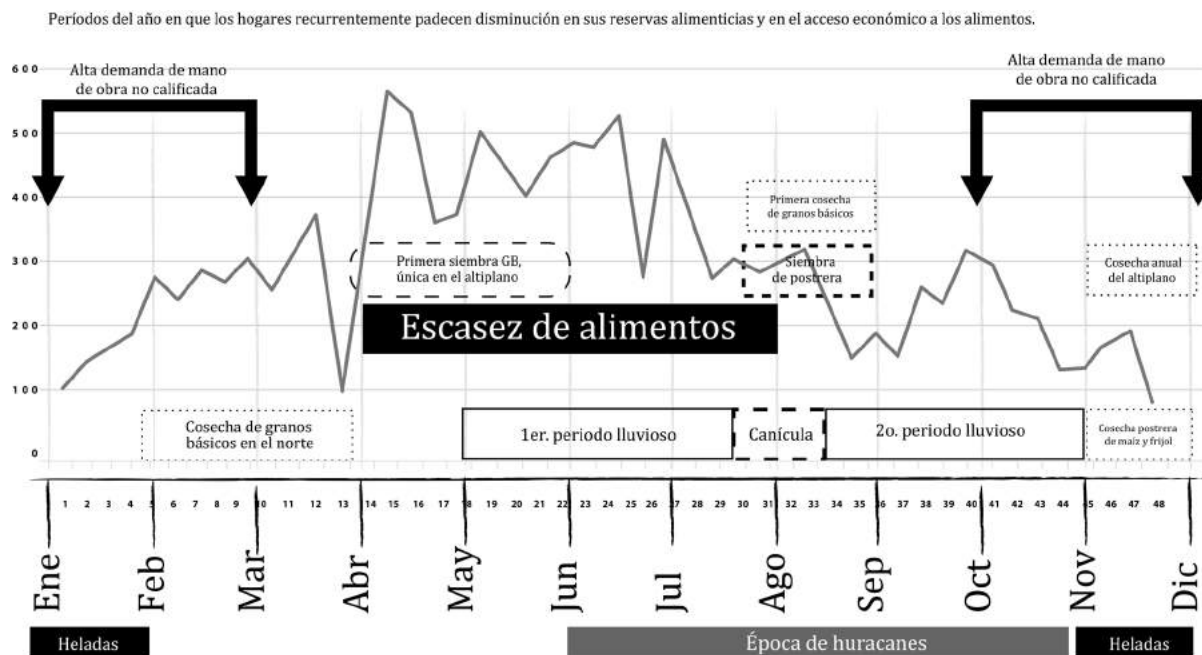
En Guatemala, las familias vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional se enfrentan a un escenario anual recurrente que vulnera su derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional. El 2010 tuvo un comportamiento similar a periodos previos, agravado por la temporada ciclónica y la erupción del volcán de Pacaya. En la gráfica No. 1 se presenta un calendario estacional con diversos eventos que influyen en la situación alimentaria de las familias guatemaltecas vulnerables, al que se sobrepone una gráfica lineal que describe el consolidado de casos reportados por desnutrición aguda en el año, según datos oficiales. La coincidencia es casi exacta, el periodo de escasez de alimentos genera un disparo de casos de niñas y niños con desnutrición aguda. Este calendario permite que técnicos, expertos y to-

madores de decisión tengan un panorama claro de lo que sucederá en un territorio determinado, en los meses específicos y con focos históricamente ubicables para darles la atención del caso.

Según Acción contra el Hambre, al referirse a la situación en el Corredor Seco para 2010, “El hambre estacional, asociada a la reducción de las reservas de granos de las familias en la época previa a la cosecha anual y a la falta de ingresos regulares para poder comprar los alimentos, se refleja en un aumento de niños que presentan desnutrición aguda en sus formas moderada y severa. También está relacionada con la vulnerabilidad de los medios de vida de las familias rurales, con la estacionalidad de los ciclos de cosechas y con la temporalidad de la cosecha de café y caña de azúcar, que demandan mucha mano de obra. Los reportes de morbilidad de las Direcciones de Área de Salud (DAS) dan cuenta también del comportamiento estacional de las infecciones respiratorias agudas (IRA) y las diarreas en menores de 5 años (EDA), que se presentan debido a la instalación de la estación

Gráfica No. 1

Calendario estacional de eventos que influyen en la situación alimentaria en Guatemala



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana (MFEWS).

Nota: La gráfica lineal marca el comportamiento de la desnutrición aguda en 2010 según el Centro Nacional de Epidemiología (CNE).

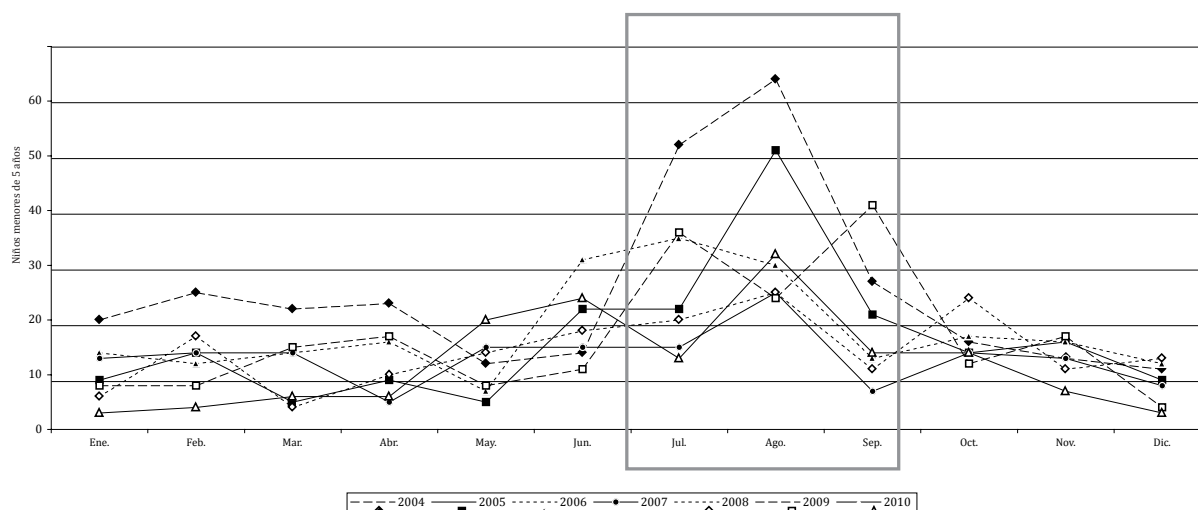
lluviosa, a los cambios bruscos de temperatura y la contaminación de fuentes de agua por el arrastre de material fecal depositado al aire libre. Las tendencias temporales de las EDA e IRA no se presentan simultáneamente con los repuntes de desnutrición. No obstante, está muy claro que entre mayo y agosto hay también un repunte de estas enfermedades infecciosas, lo cual se corresponde con un repunte de la desnutrición aguda. De mayo a agosto tenemos la

estación del hambre, la más difícil desde el punto de vista de la supervivencia, que pasa año tras año y por tanto es previsible y mitigable.”¹

La gráfica No. 2 presenta una comparación anual del periodo 2004 y 2010 que deja apreciar el número de niños y niñas atendidas en el Centro de Recuperación Nutricional (CRN) de Jocotán, Chiquimula, uno de los pocos que cuenta con información sistematizada desde 2004.

1 Acción contra el Hambre. *La estacionalidad de la desnutrición en el corredor seco de Guatemala*, Quinto informe de seguimiento. Octubre de 2010.

Gráfica No. 2
Niños atendidos en el CRN de Jocotán
(DAS Chiquimula, 2010)



Fuente: Acción contra el Hambre.

Nota: En una entrevista que realizó la PDH al equipo técnico que procesó estos datos se constató que no existe información ordenada y sistematizada en otros departamentos aledaños, como para elaborar comparativos similares a este CRN. La deficiencia informativa es preocupante.

Sirva la explicación anterior como un llamado a la acción coordinada de los integrantes del Conasan que pueden prever los probables escenarios alimentarios meses antes que de se presenten episodios de morbilidad y mortalidad en niñas o niños menores de 5 años.

En visitas a funcionarios de Estado que integran el Conasan, la institución del PDH se percató del poco conocimiento que tienen de las obligaciones específicas que le compete a cada uno. Por citar un caso, entre otros, el actual Viceministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda comentó que ni siquiera sabían que a las reuniones del Conasan debía asistir el Viceministerio de Carreteras, y aseveró que ni en una sola oca-

sión se había vinculado el trabajo del Ministerio a las acciones en seguridad alimentaria y nutricional en todo el tiempo que tiene de acudir a la reuniones.

La coordinación interinstitucional es clave, pero amerita liderazgo y claridad en las ideas. La Sesan tienen la oportunidad de establecer una visión técnica acogida por todos los ministerios y secretarías de Estado; si no lo hace, si desperdicia el espacio de oportunidad, es muy probable que genere desconfianza entre los integrantes del Conasan y provoque una definitiva pérdida de interés y, con ello, el Gobierno central cree figuras paralelas para suplir la carencia de una Secretaría con un rol fundamental en el Sinasan.

Con un solo guatemalteco que muera por causa del hambre, ya son demasiados. Con esta premisa el PDH presenta un alerta a los portadores de obligación en el ejercicio del DHAA, integrantes del Conasan, previendo

un escenario probable de acontecer en pocas semanas. La insuficiente reacción que mostró el Conasan, y particularmente la Sesan, en 2010, deja un conteo de muertes asociadas al hambre que se describe en el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1
Muertes asociadas al hambre en 2010

Edad	Desnutrición	IRA**	ETA***	Total
Menores de 1 año	94*	1,308	32	1,434
1-4 años	93*	614	34	741
5-49 años	134	765		899
50 años o más	632	2,778	91	3,501
Total	953	5,465	157	6,575

Fuente: datos del Centro Nacional de Epidemiología (CNE).

* Casos directamente asociados a la desnutrición aguda (el resto de muertes puede asociarse a la desnutrición crónica).

** Infecciones respiratorias agudas.

*** Enfermedades transmitidas por alimentos.

La PDH agradece al Centro Nacional de Epidemiología (CNE) su apoyo en la determinación de estas cifras, que muestran un alto número de decesos que pudieran estar relacionados con el síndrome de inmunodeficiencia que se genera por el hambre.

Según el equipo de trabajo del CNE, la correlación entre las áreas donde se reporta un incremento de morbilidad y mortalidad por IRA y enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) y las áreas afectadas por desnutrición aguda es de 0.92 (siendo 1.00 la correlación directa máxima). Quiere decir que la correlación directa es muy marcada, las áreas donde niñas y niños padecen desnutrición aguda son casi las mismas donde hay mayor recurrencia de IRA y ETA.

El PDH considera urgente y fundamental evitar más muertes. El Estado de Guatemala deberá tomar de inmediato las medidas apropiadas

para preservar la vida de niñas, niños, mujeres y personas de la tercera edad en situación de vulnerabilidad alimentaria y nutricional, de lo contrario la responsabilidad directa de los decesos se puede imputar al Estado de Guatemala como garante del ejercicio pleno de los derechos humanos.

Asimismo, es oportuno evaluar los procedimientos de registro y consolidación de las actas de defunción en el país. “Desde que el RENAP (Registro Nacional de las Personas) tiene a su cargo las estadísticas vitales en Guatemala, se perdió calidad en el dato”, opina un experto epidemiólogo consultado por la PDH. Por ello, es muy probable que la información de fuente oficial que aquí se consigna sea aún más dramática y sufra divergencias con la realidad por subregistros. La desnutrición que padece la niñez de Guatemala puede ser causa interviniente, condicionante, contribuyente o

asociada a la muerte de miles de niños y niñas en el país, pero para determinarlo hace falta un análisis serio del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), en coordinación con la Sesan y el Registro Nacional de las Personas (RENAP).

En todas las muertes por hambre se incurrió en una violación del DHAA y el derecho a la vida, por lo que puede tipificarse como un crimen en tanto que el Estado de Guatemala no cumple con su obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos a este respecto. La falla estructural del Estado genera desnutrición crónica, y la falta de previsión ante los recurrentes eventos de hambre estacional, desnutrición aguda. En ambos casos hay un incumplimiento de deberes que provocó la pérdida de vidas humanas.

En este aspecto, el PDH desea llamar la atención sobre el departamento de Alta Verapaz: en los consolidados de morbilidad y mortalidad por hambre o causas asociadas figura muy por encima de otros departamentos y no es atendido con la eficacia necesaria.

2. INDICADORES: PRECURSORES, INTERMEDIOS Y DE SECUELA

Los protocolos de evaluación sanitaria rápida en situaciones de emergencia que establece la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinan que “En la mayoría de los casos, una emergencia alimentaria no es una situación aguda sino una situación que se desarrolla a lo largo del tiempo. Antes de que se reduzca el acceso a los alimentos pueden aparecer señales

iniciales (indicadores precursores) como por ejemplo, una disminución de la lluvia o —para el caso 2010 en Guatemala— inundaciones. En una etapa posterior se observan indicios de una disminución del acceso a los alimentos (por ejemplo, un escaso suministro alimentario y un aumento de los precios: indicadores intermedios) la pérdida real de peso, la mortalidad y la migración de la población suele ocurrir en una etapa relativamente tardía de una emergencia nutricional (indicadores de secuela).”²

En su rol de comisionado por el Congreso de la República de Guatemala, el PDH realizó una verificación para establecer el riesgo de una emergencia nutricional, girando instrucciones a las distintas direcciones y unidades de su institución; se efectuaron investigaciones y consultas con expertos de amplia experiencia en el tema alimentario y nutricional, así como reuniones y comunicaciones con funcionarios de Gobierno. Al final del ejercicio se concluyó que existen razones suficientes para suponer que se suscitara una situación alimentaria adversa que pone en riesgo el DHAA y el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional (DSAN) de familias vulnerables dentro y fuera del Corredor Seco de oriente, que pudiera redundar en morbilidad y mortalidad, asociada al bajo nivel de acceso a los alimentos de la población, en particular rural, indígena, pobre y extremadamente pobre.

Con la entrega de este informe, el Magistrado de Conciencia lanza un alerta al Gobierno para que inicie una afanosa labor de identificar las zonas y los grupos socioeconómicos más afectados y vulnerables, así como evaluar la capacidad de respuesta instalada para establecer una ruta que prevenga y reduzca, al mínimo posible, una emergencia nutricional. Esto incluye fortalecer

2 OMS. *Protocolos de evaluación sanitaria rápida en situaciones de emergencia*. Ginebra, 1999.

la búsqueda activa de casos, avance que se generó luego de la respectiva recomendación del PDH y el Frente Contra el Hambre, la vigilancia epidemiológica de la mano de un sistema fuerte de alerta temprana y un sistema de monitoreo que vigile la efectividad de las medidas que se han puesto en marcha, así como una intervención con visión de gestión de riesgo para que se realice con una visión integral.

Lo anterior tiene un carácter urgente. La vigilancia desde una perspectiva de seguridad alimentaria y nutricional —a partir de los cuatro pilares: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos— de la población en riesgo de violación del DHAA, permitirá hacer un análisis desde un enfoque victimológico y conocer la inestabilidad que atraviesan los medios de vida de la población. Tomadores de decisión bien informados pueden construir mejores escenarios y actuar de manera más adecuada.

a. Indicadores precursores

La temporada ciclónica de 2010 fue intensa para Guatemala; según el Centro Nacional de Huracanes —de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA) de los Estados Unidos—, fue una temporada por encima de lo normal. AccuWeather, por su parte, la mencionó como una de las diez temporadas más activas de la historia: “Para poner esto en perspectiva —dijeron— solamente 8 años de los 160 que se tienen cifras, han tenido 16 o más tormentas en una temporada.”³

En el Corredor Seco, en un mismo año se midieron precipitaciones de lluvia excesivas de mayo

a septiembre, y luego sobrevino un periodo seco de octubre a noviembre, que influyó negativamente en los medios de vida de las familias más vulnerables: pérdidas en la producción de granos básicos de las familias en situación de subsistencia e infrasubsistencia, así como daños a cultivos extensivos como la caña de azúcar y el café. Se espera que la época de alta demanda de mano de obra concluya en febrero, un mes antes de lo normal, sobre todo en el sector cafetalero, que significa menos ingresos netos para los jornaleros, lo que afectará su capacidad adquisitiva.

Otro aspecto que influirá de forma negativa en la capacidad de compra de los jornaleros agrícolas —quienes migran internamente para subsanar sus necesidades alimentarias— es la pérdida que se dio en la producción de hortalizas a causa de las heladas.

En la búsqueda por determinar el porcentaje exacto de jornales que se ocuparon en años previos para comparar la pérdida existente en 2010, se llega a la conclusión de que no existe una fuente oficial que contabilice el número de empleados que migran y venden su mano de obra no calificada. Los jornaleros agrícolas parecieran no existir para ningún ministerio de Estado y, a entender de técnicos y expertos, en ellos se focaliza al grupo más vulnerable de la población guatemalteca.

Dos eventos que sobresalen entre muchos otros que se dieron en el territorio guatemalteco son la tormenta tropical Agatha y la erupción del volcán de Pacaya. La cuantificación de pérdidas de cultivos alimentarios debió ser un indicador que los portadores de obligación del DHAA to-

3 Punto Focal Proyecto Esfera para Guatemala. *Tercer pronóstico de la Temporada de Huracanes 2010 en el Atlántico* (disponible en <http://www.cisas.org.ni/gestionderiesgo/files/Tercer%20Pron%C3%B3stico.pdf>).

maran en cuenta para prever el ingreso de contingentes de granos básicos y para estabilizar el incremento en los precios del maíz que se está registrando. Por citar un ejemplo, el Gobierno hondureño solicitó, desde octubre de 2010, un contingente de frijol para equilibrar la oferta y demanda y, con ello, impedir el alza de los precios; el Gobierno de Guatemala no realizó la misma gestión en su momento.

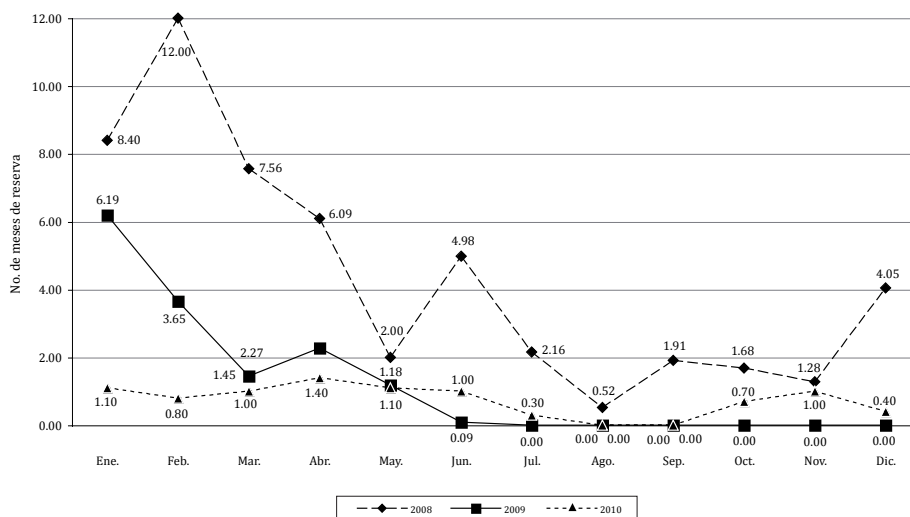
Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) menciona que en 2010 “el país fue afectado por fenómenos naturales, algunos relacionados con el cambio climático; ocasionando daños y pérdidas principalmente en la base de la sustentación alimentaria de las familias pobres y extremadamente pobres. A esto se agrega la aparición de enfermedades, en el caso del cultivo de maíz las principales fueron: Mancha de Asfalto (*Phyllachora maydis*), Roya (*Puccinia spp*) y Manchas Foliares (*Helminthosporium spp*); mientras que el cultivo del frijol fue afectado por enfermedades como el Mosaico Dorado, Roya (*Uromyces appendiculatus*) y Antracnosis (*Collectotrichum lindemuthianum*). Debido a esto las familias vieron mermadas sus cosechas, disminuyendo sus reservas de maíz y frijol para 2011, principalmente en las regiones del Oriente y del Occidente del país y en menor grado en el Norte y Sur, teniendo como consecuencia la disminución en la diver-

sidad de la dieta y reducción de la ingesta energética de la población pobre, profundizándose en las familias campesinas más pobres, quienes son dependientes de la venta de mano de obra para su subsistencia”.⁴

La FAO divide el país en cuatro regiones (Oriente, Sur, Occidente y Norte) para hacer más preciso el análisis, tomando en consideración los medios de vida de las familias, los cuales tienen diferentes dinámicas en cada una de ellas. Respecto de la región Oriente, en 2010 menciona que “las familias iniciaron con pocas reservas de maíz (para 1.1 meses), esta fue la reserva más baja durante los últimos tres años, y continuaron con reservas mínimas hasta el mes de julio, lo poco que tenían en sus hogares al momento del monitoreo fue producto de la venta de su mano de obra o de la venta de animales, principalmente de patio (gallinas, patos y chompipes). A partir del mes de agosto, septiembre y octubre las familias no contaron con reservas de maíz, lo que expresaron las familias fue que compraban diariamente lo que consumían, disminuyeron la cantidad que consumían y si no contaban con dinero rebajaba aún más su consumo. Al finalizar diciembre del 2010 las familias cuentan con reservas de maíz para autoalimentarse por 0.4 meses.” Al momento de redactar el presente informe las familias se encontraban con cero reservas de granos básicos en los hogares evaluados por la FAO.

4 Para obtener mayor información ver FAO. *Informe anual sobre el monitoreo de la reserva, precio y mercado del maíz y frijol con familias de las comunidades donde se ejecutan los proyectos apoyados por FAO-Guatemala, 2010*. Enero de 2011.

Gráfica No. 3
Reservas de maíz en la región Oriente, 2008-2010

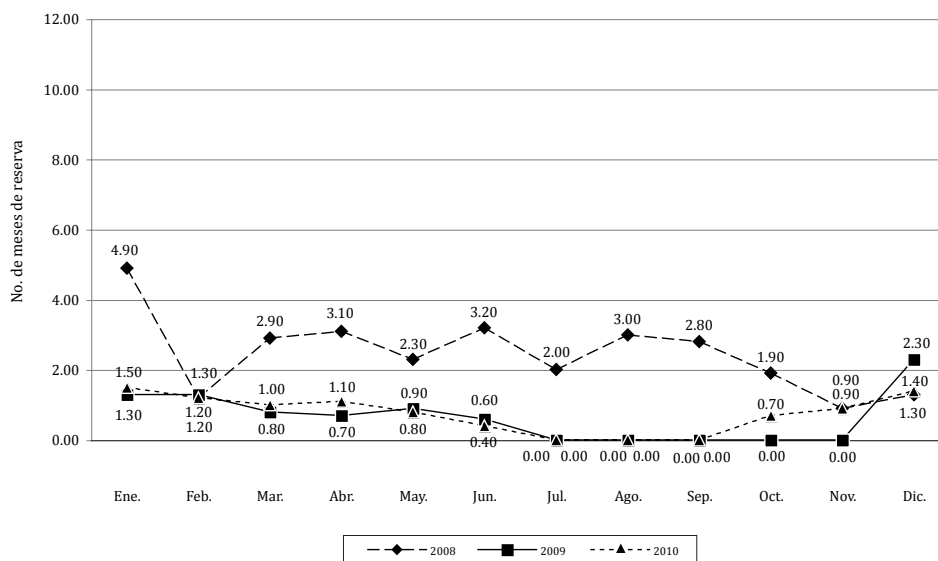


Fuente: elaboración propia con información de la FAO.

Al presentar los resultados de la región Occidente para el mismo año, la FAO menciona que “las familias (...) contaron con reservas mínimas de maíz hasta el mes de junio, quedándose sin maíz para su alimentación a partir del mes de julio y llegando así hasta el mes de octubre (la

misma tendencia se presentó en el año 2009); para abastecerse del grano vendieron su mano de obra en sus comunidades de origen, comunidades vecinas o migraron a trabajar a la Costa Sur, Ciudad Capital, y a pueblos fronterizos que pertenecen a México.”

Gráfica No. 4
Reservas de maíz en la región Occidente, 2008-2010



Fuente: elaboración propia con información de la FAO.

Por ello no extraña que en 2010, en repetidas ocasiones, se advirtiera acerca del agravamiento de la desnutrición aguda y el riesgo nutricional. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) reportó 11 mil 83 casos de desnutrición aguda (moderada y severa) tratados en el sistema nacional de salud de enero a mediados de septiembre de 2010; de ellos, 56 niños habrían muerto a causa de una mala alimentación. La Secretaria de la Sesan admitió que la situación representa una verdadera crisis pues, a diferencia de años anteriores, no sólo el Corredor Seco tenía problemas serios, sino que también Sololá, Huehuetenango, Quiché y el sur del país presentan cuadros críticos de desnutrición crónica y aguda.

Por otro lado, el Sistema de Información Gerencial de Salud (Sigsa) y el CNE del MSPAS informaron que durante 2010 los servicios de salud reportaron un acumulado de 14 mil 952 casos de desnutrición aguda moderada y severa, de este total 63% corresponde a desnutrición proteico-energética (DPE) moderada y el 37% de DPE severa, según el formulario Sigsa 18, hasta la semana epidemiológica (SE) 52 del año.

Las estadísticas de ese periodo arrojan que el Área de Salud que más casos acumulados de desnutrición aguda moderada reportó es la de Chiquimula (891), seguida de San Marcos (734) y Huehuetenango (710).

Jalapa termina el año con un reporte de 354 casos de DPE severa, que equivale a una tasa de 145 casos por 10 mil habitantes menores de 5 años, aun cuando las últimas cuatro semanas no ha reportado oportunamente al Sigsa. Para el caso de la desnutrición aguda severa, el Área de Salud que más casos reportó es la de Alta Verapaz (610), seguida de Chiquimula (580) y San Marcos (510).

Al analizar la información de la tasa de incidencia por desnutrición aguda severa por municipio, el que ocupa el primer lugar en registro de casos es Antigua Guatemala, Sacatepéquez (282 casos por 10 mil habitantes menores de 5 años), luego, Santa Catarina La Tinta, Alta Verapaz (173 casos) y Cajolá, Quetzaltenango (172 casos).

El Área de Salud que reporta la tasa de mortalidad asociada a DPE aguda más alta durante 2010 es Alta Verapaz (33.9 por 10 mil habitantes menores de 5 años), que a su vez representa el 34% (62) de defunciones de todo el país. Le sigue, en orden descendente, Quetzaltenango (con una tasa de 20.64), 24 defunciones a noviembre de 2010.

Con base en lo anterior, el PDH considera que se detonaron los indicadores precursores de un riesgo nutricional, por lo que ordenó continuar el proceso investigativo a las diferentes direcciones y unidades que conforman la PDH.

b. Indicadores intermedios

En enero de 2011 se dio a conocer datos y precios internacionales de alimentos y las tasas de incremento en el precio de los granos básicos en el territorio nacional, cifras que pueden entenderse como indicadores intermedios, por lo que el PDH mantiene su preocupación al considerar el riesgo nutricional que enfrenta el país.

Según información proporcionada por la FAO a principios de febrero de 2011, los precios mundiales de los alimentos (productos básicos) alcanzaron un nuevo récord histórico en enero —séptimo mes consecutivo—, de acuerdo con el índice de la FAO para los precios de los alimentos; éste analiza mensualmente las variaciones de los precios alimentarios a escala global.

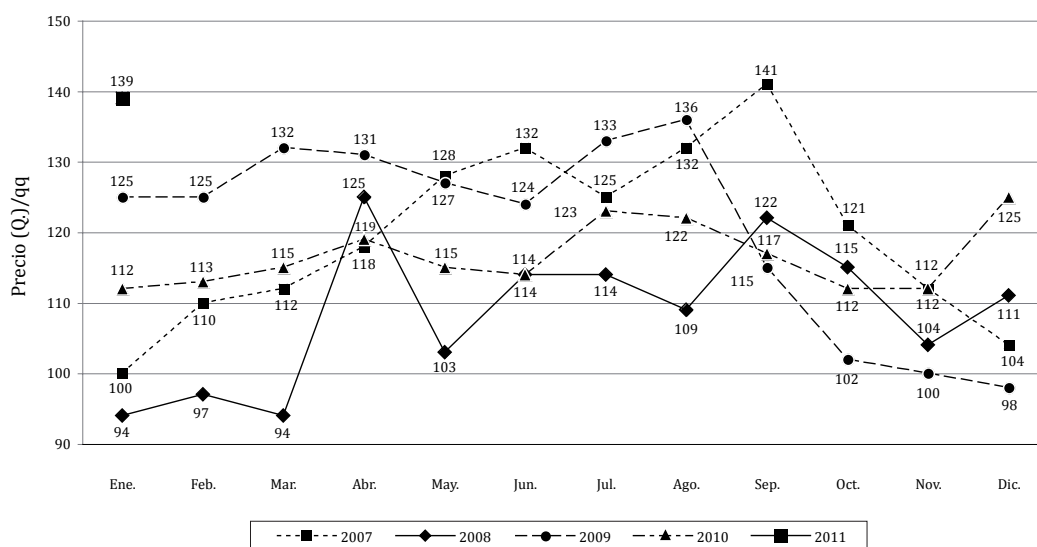
El Índice tuvo un promedio de 231 puntos en enero, con un 3.4% de incremento respecto a diciembre de 2010. Se trata del nivel más alto (tanto real como nominal) desde que la FAO comenzó la medición de los precios alimentarios en 1990. Los precios de todos los grupos de productos básicos controlados registraron fuertes subidas en enero (excepto la carne) que permanecieron invariables.⁵

El Índice de la FAO para los precios de los cereales tuvo un promedio de 3% de aumento respecto a diciembre, el nivel más alto desde julio de 2008, aunque un 11% por debajo de su máximo en abril de 2008. La subida de enero reflejaría, sobre todo, el continuo incremento de los precios internacionales del trigo y el maíz, en el

marco de una reducción de la oferta, mientras que los precios del arroz cayeron ligeramente, ya que este momento coincide con la recolección de las cosechas principales en los grandes países exportadores.

En Guatemala, el precio más alto en los últimos cinco años se reporta para el maíz blanco. Generalmente en enero de cada año los precios tienden a bajar, pero debido a las pérdidas en la cosecha de este año el precio se incrementó. A esto se suma la disminución de un mes de empleo temporal para la mano de obra no calificada y la pérdida de cultivos alimentarios de productores de subsistencia e infrsubsistencia, lo que plantea un panorama alimentario sombrío para la población guatemalteca.

Gráfica No. 5
Precios del maíz blanco en el ámbito nacional



Fuente: elaboración propia con información de la FAO.

5 FAO. *Los precios mundiales de los alimentos alcanzan un nuevo récord histórico*. Roma, 3 de febrero de 2011.

En el informe presentado por la FAO Guatemala para enero de 2011 se establece que “El precio del quintal de maíz a nivel nacional ha venido aumentando su valor desde el mes de octubre del año 2010, para la presente fecha presentó un incremento de Q14.00 por quintal (11%) al compararlo con el mes de diciembre del año anterior. El precio del quintal de maíz cotizado en el mes de enero de 2011 es el más alto al compararlo con los años 2007 (39% de incremento), 2008 (48%), 2009 (11%) y 2010 (24% de incremento). Las familias manifiestan que ha disminuido la oferta del grano en los mercados locales, lo que ha provocado que el precio se incremente, en las regiones Norte y Sur las

familias continúan cultivando el segundo ciclo de maíz, el cual fue sembrado en noviembre y diciembre, este es llamado ‘de postrera’, ‘de apante’ o ‘de segunda’, la cosecha de este ciclo se realizará a finales de febrero y durante el mes de marzo, fechas en las que aumentará la oferta en los mercados y los precios se estabilizarán mientras duren las cosechas.”

El PDH tiene especial preocupación por las regiones Norte y Occidente del país que, a enero de 2011, mostraron un decremento de sus reservas de granos básicos, al extremo de que para algunas familias con las que trabaja la FAO su reserva es cero.

Cuadro No. 2
Precios y reservas de maíz blanco en las familias que participan en los proyectos apoyados por la FAO en el país, a la presente fecha

	Región					Promedio nacional
	Norte	Oriente	Costa sur	Occidente	Central	
Precio promedio por quintal (Q)	135	150	118	155	135	139
Número de quintales de reserva promedio por familia	4	0	8	2	No se cuenta con datos	-
Número de meses que cuentan con reserva las familias (promedio)	1.5	0	3	0.8	No se cuenta con datos	-

Fuente: elaboración propia con información de la FAO.

Pese a la reciente información sobre la importación de 82 mil toneladas métricas de maíz blanco con arancel cero para estabilizar el precio, la aparente solución macroeconómica no incidirá en la capacidad del país para producirlo, ni resolverá la necesidad urgente de las familias que no tienen los recursos para comprarlo. Este contingente contradice la información vertida públicamente por el Ministro de Agricultura y Ganadería, quien afirma que Guatemala producirá 35 millones de quintales de maíz y consumirá 25 millones en 2011 y, en consecuencia, se tendrá un excedente de 10 millones.

Aunado a esto, el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh) aún espera de cinco a seis frentes fríos de marzo, con lo que podrían presentarse heladas meteorológicas en los altiplanos central y occidental del país. Debido a la continuación del fenómeno de La Niña, se prevé un inicio irregular de la temporada lluviosa en abril/mayo, lo cual podría afectar el desarrollo de los cultivos de granos básicos, particularmente el maíz.

Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas pronosticó que el precio de los combustibles mantendrá su tendencia alcista con lo que los alimentos pueden aumentar su precio por el costo que se incrementa en fletes; y en áreas más urbanas, el valor de los derivados del petróleo influye en los precios de las tortillas, entre otros productos.

En una reunión de la PDH con expertos productores de maíz y frijol, se llegó a la conclusión de que la disponibilidad de semillas para la siem-

bra de maíz y frijol es muy baja. Esto traerá como consecuencia dificultades en la primera siembra de 2011.

c. Indicadores de secuela

Con este informe el PDH busca que no se registren indicadores de secuela, porque ello implicaría morbilidad y mortalidad a causa del hambre que padece la población guatemalteca.

En declaraciones a medios de prensa nacionales, la Secretaria de la Sesan menciona que en las tres primeras SE de 2011 sólo se han reportado 258 casos de desnutrición aguda, mientras que en enero de 2010 se registraron 444. La consideración de una posible disminución en el número de casos pasa por una serie de situaciones; una de las principales preocupaciones es que se haya reducido la búsqueda activa de casos, con lo que esa disminución no implica una mejora en la situación. Además, sólo 15 de las 29 Áreas de Salud han reportado oportunamente al Sigsa, vía electrónica, en las primeras tres SE del año.

Acumular el número de casos y vigilar el estado nutricional de las niñas y niños no debe considerarse un sistema de alerta temprana, ya que sólo está midiendo secuelas o la presencia de una situación de emergencia. Un sistema de vigilancia implica que todos los niveles de decisión deben estar activados, para que las alertas que se emiten en cualquiera de ellos puedan llegar a los usuarios de la información de una manera oportuna y se generen las respuestas correspondientes.

PRINCIPALES PREOCUPACIONES DEL PDH

1. DESATENCIÓN A LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA

Los indicadores de desnutrición y de mortalidad infantil son las variables más importantes que permiten apreciar el grado de respeto y realización efectiva del DHAA y el DSAN que un Estado debe garantizar a sus integrantes.

El hecho de que la desnutrición crónica en niños menores de 5 años se redujera en el país 5.9% en el periodo 2002-2008/09 (49.3% a 43.4%) debe considerarse un logro, aunque también pone en evidencia el alto porcentaje de niños con desnutrición crónica en Guatemala. Esta recuperación se atribuye en gran parte al crecimiento de la migración y las remesas a partir de 2000, después de la crisis de los precios internacionales del café.

Estas altas cifras globales de desnutrición crónica son más dramáticas cuando se analizan por sectores de población y áreas geográficas. Por ejemplo, en el área rural la desnutrición crónica en niños menores de 5 años llega hasta 51.8%, mientras en el área urbana es de 28.8%; entre la

población indígena es de 58.6%, y entre la población no indígena, 30.6%.

Los niños de las familias y madres sin educación tienen un mayor porcentaje de desnutrición crónica, que llega a ser de 62.9%, mientras que para los niños de madres con educación primaria es de 43.3% y con educación secundaria, 15.8%. En cuanto a regiones del país, en el noroccidente el porcentaje llega a 64.8%, seguido por el norte, con 51.8%.

En cuanto a la mortalidad infantil, las cifras de la V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) también reflejan mejorías en el caso de la niñez neonatal (menores de 28 días), infantil (menores de un año) y la niñez (menores de 5 años).

No obstante, estos indicadores siguen siendo los más altos de Centroamérica y hay retos pendientes de alcanzar antes de 2015. La meta 5 del Objetivo del Milenio número 4 establece reducir la mortalidad de la niñez en dos terceras partes a partir de 1990; Guatemala debe reducir la de los niños menores de 5 años a menos de 40 por cada mil nacidos vivos para la fecha fijada.

Cuadro No. 3
Tasas de desnutrición de menores de 5 años
 Por cada 1,000 nacidos vivos

Variable	1987	1995	1998/ 1999	2002	2008/ 2009
Tasa de mortalidad neonatal para los últimos 10 años	36	29	26	23	18
Tasa de mortalidad infantil para los últimos 10 años	79	57	49	44	34
Tasa de mortalidad en la niñez para los últimos 10 años	121	79	65	59	45

Fuente: elaboración propia con datos del MSPAS.

Por otra parte, los indicadores de mortalidad neonatal, infantil y de la niñez son más altos en el área rural que en la urbana; por ejemplo, la mortalidad infantil en el área rural es de 3.8 por cada mil nacidos vivos, frente a 1.7 en la urbana.

Esta tasa también tiene relación con el nivel educacional: en las familias sin educación es de 48 por mil; en las que cuentan con educación primaria, 32 por mil; y con educación secundaria, 17 por mil. Estas desigualdades no han sido resueltas a pesar de los esfuerzos realizados en el periodo considerado.

El impacto social y económico de la desnutrición para la sociedad guatemalteca es enorme. Estudios realizados al respecto dan cuenta de que la desnutrición representa costos en materia de productividad (horas de trabajo perdidas), gastos en salud y educación que el Estado y la sociedad invierten atendiendo los efectos asociados a la desnutrición: anemia, enfermedad común, desarrollo físico y psicológico deficiente de los niños y niñas desnutridos en su ciclo de vida, repitencia, deserción escolar, bajo nivel de escolaridad, etc. Estos efectos se reflejan en el producto interno bruto (PIB) y en el

gasto público social, y los indicadores respectivos de Guatemala son los más altos de la región centroamericana.

Muchas de las causas de la mortalidad analizadas son enfermedades prevenibles y que se agudizan por el grado de desnutrición crónica y aguda (moderada y severa), principalmente en los sectores vulnerables del área rural, población indígena y de escasos ingresos y recursos, donde un Estado y MSPAS excesivamente centralizados en las áreas urbanas no tienen la infraestructura ni el personal para atender la demanda insatisfecha.

Un factor estructural que explica el fenómeno de la desnutrición es la pobreza y extrema pobreza en que vive la mayoría de la población guatemalteca: 51% y 15.2%, respectivamente. Estos niveles inciden de manera directa en la violación al DHAA y al DSAN.

A las condiciones de desigualdad estructural se agregan, en los últimos años, los efectos de la crisis económica y financiera mundial, ya que implican pérdida de empleos e ingresos para la población, el crecimiento de las exportaciones, principalmente de azúcar, en detrimento del

uso de tierras laborables para la producción de alimentos, y la reducción de remesas familiares por parte de los residentes en los Estados Unidos, las que aún no se han recuperado totalmente en 2010. Ello ha generado una disminución de ingresos para el consumo, el ahorro y la inversión de muchas familias.

En 2009 y 2010, derivado del cambio climático, el país también se vio afectado por los efectos del fenómeno del Niño y la consecuente sequía en varios departamentos. En las regiones donde ello se hizo sentir, las poblaciones marginadas se vieron perturbadas por la pérdida de cosechas, de empleos y oportunidades de ingresos. Igualmente, en 2010 las tormentas de la temporada de invierno causaron grandes estragos en la agricultura y la infraestructura del país, afectando a miles de familias, especialmente del área rural.

La crisis económica y los efectos de la sequía e inundaciones crearon condiciones para que crecieran los índices de desnutrición. En 2009, según el monitoreo realizado por la PDH y el Frente Contra el Hambre en el último cuatrimestre (septiembre-diciembre), fueron identificados 556 casos de niños con desnutrición aguda, de un total de 53 mil 859 censados (1%). De esta cantidad, 265 fueron trasladados para su tratamiento a los CRN.

La información del MSPAS y de la Sesan, en sus publicaciones, informes y las reuniones del Conasan en 2010, permiten apreciar que la problemática podría haberse deteriorado por las situaciones enumeradas.

a. Acciones del Estado para atender la problemática de la desnutrición y que han sido del conocimiento público

Aunque el Conasan y la Sesan elaboraron algunas estrategias y lineamientos respecto a la problemática de la desnutrición para 2010,

no pasaron de ser declaraciones de buenas intenciones pues la falta de financiamiento hizo inviable su aplicación. Un caso similar lo constituyen los planes y programas de salud, pues su presupuesto es limitado, acumulándose graves carencias en el sistema, que han generado crisis hospitalarias.

Desde el Gobierno anterior existe el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC) que con el actual sólo cambió de nombre y se denominó Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016 (ENRDC), que debiera ser el principal instrumento estratégico para combatirla y reducirla a la mayor brevedad posible.

Los componentes directos de la ENRDC deben ser ejecutados por el personal del MSPAS y el Programa de Extensión de Cobertura, aunque éstos tienen escaso financiamiento; los componentes de sostenibilidad son ejecutados por otros sectores responsables de proveer agua y saneamiento básico, mejoramiento de la economía familiar y organización comunitaria.

La ENRDC se apoya también en las intervenciones del Consejo de Cohesión Social (CCS), a través de los programas Mi Familia Progresá, Mi Familia Aprende, Escuelas Abiertas y Bolsa Solidaria. Esta dispersión no contribuye a conocer los resultados concretos de la Estrategia. Tampoco a la información estadística que actualmente tienen la Sesan, el MSPAS y las demás instituciones que participan o intervienen en el proceso. La ENRDC se estaría implementando en los municipios priorizados (187) por niveles de pobreza y pobreza extrema, donde los niveles de desnutrición crónica son muy altos.

El PDH considera que la ENRDC no se ha implementado adecuadamente pues no hay criterio de integralidad de sus componentes, como se ha observado en el transcurso de estos años:

algunos se ejecutaron más que otros y no hubo suficiente financiamiento para todos, lo que condujo a limitaciones de logística, de recurso humano y de transporte, lo que, a su vez, no permitió alcanzar la cobertura necesaria. El reparto de Vitacereal es lo más visible y protagónico de todo lo ejecutado. Desde otra perspectiva, no se contempló, pese a que lo enuncian los propósitos de la ENRDC, la pertinencia cultural e ideológica.

La ENRDC adolece, además, desde su concepción, de una serie de fallas de diseño, conducción, planificación, programación, seguimiento y evaluación, así como de la previsión para realizar correctivos de las acciones en el transcurso del periodo. Ello deriva de la ausencia de una clara línea de autoridad y liderazgo en su impulso, y redunda en la falta de coordinación en el impulso de sus acciones.

Por otra parte, con la falta de una clara planificación del mecanismo de acción, y en ausencia de recurso, autoridad y liderazgo, se ve seriamente comprometido el éxito de la ENRDC y la respuesta esperada. Se plantea que deben movilizarse acciones intrainstitucionales y promover la evaluación del desempeño de las unidades operativas, pero no se establecen mecanismos para hacerlo. En muchos casos la visión o percepción se ha limitado a la entrega del Vitacereal. Los responsables de las distintas carteras y programas parecieran tener vacíos de conocimiento en la materia y de sus funciones respecto a la seguridad alimentaria y nutricional y a la ENRDC. Además, se estima que la metodología aplicada necesita ser revisada.

La falta de un seguimiento planificado, organizado y calendarizado de verificación de las acciones, de la estimación de las consecuencias por incumplimientos, de mecanismos de rendición de cuentas y de identificación de recursos

para su ejecución, generan fallas en la ENRDC que la encaminarían al fracaso.

Por ello, al analizar los resultados de su impulso se hace evidente que los servicios básicos de salud sólo se han cumplido de forma parcial, y que la cobertura y la calidad de los mismos son insuficientes.

En materia de educación alimentaria y nutricional, los alcances son modestos porque el personal considerado para esta función se concentró en brindar los servicios de salud o se enfocó en la preparación del Vitacereal. Una de las causas del problema ha sido la constante rotación del personal, lo que deriva en pérdida de conocimientos y experiencia adquirida en el terreno; y cuando ha sido implementada, ha sido con deficiencias de cobertura.

En cuanto al impulso de la lactancia materna y alimentación complementaria, apenas se implementó de manera básica y no se fortaleció técnicamente; en otros casos, las deficiencias en la aceptación inicial han limitado el alcance de la cobertura esperada.

Respecto al agua y saneamiento básico, se asignaron recursos a las instancias responsables, pero limitándose a la vigilancia de la calidad del agua. En varias instituciones la ejecución presupuestaria ha sido deficiente o no ha existido; tampoco se evidencia que la implementación de las acciones siga la lógica de focalización y priorización de la ENRDC.

El mejoramiento de la economía familiar se ha impulsado sin asistencia técnica en el tema de producción, y los pocos esfuerzos que se han realizado no se visibilizan ya que los desastres naturales han borrado las escasas acciones realizadas. También se tropieza con la inexistencia de criterios claros para la selección de los bene-

ficiarios y la integración de otros actores al proceso ha sido muy lenta. Esto es complementado por Mi Familia Progresá y algunos proyectos productivos en el proyecto de Salud y Nutrición apoyado por el Banco Mundial y otros conducidos por el programa Creciendo Bien.

Al principio hubo un arduo trabajo con la organización comunitaria en 19 departamentos, pero sin una visión integral, lo que se ha traducido en que otros sectores no se involucren en el proceso. No se generaron los mandatos institucionales establecidos en la Ley del Sinasan. Gracias a la presencia de organizaciones no gubernamentales (ONG), en planificación y organización comunitaria, y al MSPAS, ha habido algunas intervenciones, como la existencia de las Comisiones Municipales y Comunitarias de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Comusan y Cocosan, respectivamente), pero no han sido sistematizadas, lo que hace necesario realizar un análisis de intervenciones por sector, de presupuestos designados y un mapeo de intervenciones y actores para conocer resultados e impacto.

Ignorando la existencia de la ENRDC, la Sesan planteó en 2010 una estrategia de coordinación institucional, la que denominó Guatemala Saludable y Productiva, con el fin de optimizar esa coordinación interinstitucional, incorporando la Mesa Nacional Alimentaria (Mesan), espacio creado por este Gobierno para coordinar el apoyo de la cooperación internacional. Aún no se conocen los resultados de esa estrategia.

Por tales razones, lo que debiera ser el instrumento principal para combatir y reducir la desnutrición crónica infantil no ha sido

una prioridad de la actual administración del Ejecutivo, y específicamente del Conasan y la Sesan; como instrumentos institucionales debieran ser los encargados de impulsarla. Por ello se hace necesario que la ENRDC sea revisada, readecuada y conducida de inmediato por el Sinasan en su conjunto.

El MSPAS, en coordinación con la Sesan y a través de la Mesan, obtuvo el apoyo de la Unión Europea para el Componente de Salud en la Prevención de la Desnutrición Crónica, por un monto de Q19 millones 793 mil 297.

En cuanto al impulso de la ENRDC, fuentes oficiales informaron resultados positivos al compararlos con los de las ENSMI de 2002 y 2008-2009, en los que se refleja una reducción de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años de 49.3% a 43.4%, es decir, un descenso de 5.9%, en comparación con la proporción contemplada inicialmente (4.2%).

Sin embargo, es posible que a tal descenso hayan contribuido las remesas familiares y los programas sociales implementados por el actual Gobierno, además de la ENRDC, y no sólo por ella.⁶ En países donde se han impulsado estrategias y programas de reducción de la desnutrición crónica, los resultados han sido alentadores.

Cabe mencionar que la tendencia de reducción de la desnutrición crónica, sin ejecutar ninguna acción, es 1% y en nuestro país, en estos últimos años, ni siquiera estamos alcanzando el indicador de la tendencia. El hambre es una violación al DHAA y a la dignidad humana, y un obstáculo para el progreso económico, político, social y cultural de las naciones.

6 López, Humberto *et al.* *Remesas y desarrollo: lecciones de América Latina*. Banco Mundial, abril de 2008 (disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/FACT_SHEET_Remesas_2008_Span.pdf).

b. Situación crítica de la disponibilidad de alimentos

Aspectos estructurales

Guatemala se caracteriza por tener un agro dividido en dos sectores, el que produce para la exportación y el que lo hace para el mercado interno. En este último se ubican los productores de granos básicos y otros alimentos.

Una de las características del sector productivo agrícola es que la propiedad y uso del suelo están en pocas manos, y ello limita la producción para la autosuficiencia y soberanía alimentaria de la población guatemalteca y provoca que la producción de alimentos sea deficitaria.

El almacenamiento y preservación de alimentos se ha visto afectado desde que se inició la reducción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en 2007 y del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (Indeca), que ha tenido desde 2008 una limitada recuperación.

En 2010 también se mencionaron los riesgos en cuanto a que la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA por sus siglas en inglés) podría incidir negativamente en la seguridad alimentaria y el DHAA de la población.⁷

Por otra parte, la ampliación de los monocultivos de exportación es una realidad que está incrementando la inseguridad y la pérdida de soberanía alimentaria del país y el deterioro del medio ambiente.

Para mitigar esta situación en el corto plazo, el Estado acude a la importación formal e informal, especialmente desde México y El Salvador en el caso del maíz, y de Argentina y Nicaragua en el caso del frijol.⁸

Estos factores enunciados debilitan la disponibilidad de alimentos para una población que crece a una tasa anual de 2.5% y que se estimó en 2010 en 14.4 millones y 14.7 millones en 2011.⁹ Corresponde al MAGA, en coordinación con otras instituciones del Estado, representadas o no en el Conasan, impulsar acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria en el país.

Recursos y bienes para el acceso económico a los alimentos

El acceso a los recursos y bienes económicos también facilita el acceso a los alimentos. En esta sección se trata de abordar los principales aspectos relacionados con el acceso a los recursos, ingresos y bienes económicos que permiten a la población acceder a los alimentos, situación que está muy relacionada con el DHAA.

7 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Escenarios posibles para Guatemala: con TLC y sin TLC*. Guatemala 2006; y ASIES. "Pros y contras del TLC con Estados Unidos", en *Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI*, No. 8. Guatemala, julio de 2005.

8 FAO/PMA, Informe Especial de la Misión FAO/PMA de evaluación de cosecha... Op. cit.

9 Instituto Nacional de Estadística (INE). *Proyecciones de Población con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación 2002* (disponible en http://www.ine.gob.gt/descargas/censos/proyecciones_y_lugares_poblados.doc).

Mercado laboral y la capacidad de acceso a los alimentos

La libre contratación está condicionada por la existencia de una fuerza laboral subempleada o desempleada que presiona la oferta y demanda de trabajo y el aprovechamiento del sector empleador para mantener salarios y condiciones de trabajo precarios. Por la dimensión del desempleo y subempleo, también gran parte del sector laboral que vive en esas condiciones se refugia en el sector informal de la economía.

El coeficiente de Gini para el consumo y el ingreso es de 55.1%, que ubica a Guatemala como uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. El 10% más pobre recibe apenas 0.9% del ingreso nacional; el 20% más pobre, 2.9%; mientras que el 20% más rico o de mayores ingresos, 59.5%; y el 10% más rico, 43.4%.¹⁰

Los salarios mínimos, si bien existen y se establecen cada año, no se pagan en todas las empresas, especialmente en el área rural, y no se respetan las leyes tutelares del trabajo y la legislación guatemalteca. El ente encargado de hacerlas cumplir es muy débil y los tribunales son acusados de parcialidad.

Gran parte de la población trabajadora subsiste sin que los salarios cubran las necesidades mínimas de alimentación y otras necesidades de primer orden. Para 2010 este salario se constituyó para las actividades agrícolas y no agrícolas en Q56 diarios, más una bonificación incentivo

mensual de Q250, para hacer un total de Q1 mil 930 al mes. Los trabajadores de la industria de maquila fueron discriminados en esta ocasión, pues su salario se estableció en Q51.75 diarios más la bonificación, lo que totalizaría Q1 mil 802.50 mensuales.

Sin embargo, en noviembre de 2010 se había ampliado la brecha entre los salarios y la canasta básica de alimentos (CBA), ya que ésta se situó a un costo de Q2 mil 138.40 y la canasta básica vital (CBV), en Q3 mil 902.19.

En 2006, de los trabajadores indígenas el 70% ganaba menos que el salario mínimo, 93% no tenía seguro social y 27% trabajaba sin retribución.¹¹ Tal situación difícilmente ha mejorado en los últimos cuatro años.

Exploraciones realizadas por la PDH dan cuenta de que los salarios mínimos no se pagan, especialmente en el agro, pues los salarios nominales en los departamentos oscilan entre Q500 y Q1 mil 463.46.¹²

El recurso tierra y el DHAA y el DSAN

El sector productivo agrícola en Guatemala se caracteriza porque la propiedad y uso del suelo está en pocas manos. La producción para la exportación abarca la mayor cantidad de terrenos cultivables y los de mejor calidad de suelo, lo que explica la dimensión de la exportación de productos agrícolas tradicionales, entre ellos azúcar, banano, café y cardamomo.

10 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York, 2007. pp. 240-242 y 283-286.

11 PNUD. *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*. Guatemala, 2010. p. 271.

12 PDH. *El rostro humano del hambre. Tercer informe de seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala*. Guatemala, abril de 2010. Para mayor referencia, ver en el presente informe la sección dedicada a la situación del derecho al trabajo.

Por otra parte, el 3.2% de la fincas abarca 65.4% de la superficie de las tierras agrícolas, mientras un 45.2% de las fincas, 3.2%.¹³ De las 822 mil 188 personas que se ocupaban de la agricultura en 2003, 45% eran productores de infrasubsistencia (que poseen menos de 0.7 ha de tierra), 46% en condiciones de subsistencia (entre 0.7 y 7 ha), 6% se considera excedentario (7 a 45 ha) y 2% se dedica a la agricultura comercial (más de 45 ha).¹⁴

En el área rural es determinante la situación de la tenencia y uso de la tierra para que los agricultores de infra y subsistencia puedan producir alimentos o adquirirlos, generalmente de manera deficitaria, con la magra producción e ingresos que perciben.

Es preocupante la evolución del uso de la tierra. Según la última Encuesta Nacional Agropecuaria (2008), 37% de la superficie se dedica a pastos; 17%, a la producción de cultivos permanentes; 17%, a cultivos anuales; 7% son tierras de descanso; 5%, otras tierras. Apenas 17% son bosques, lo que refleja el deterioro a causa de la tala inmoderada de árboles.¹⁵

También las condiciones de pobreza (51%) y extrema pobreza (15.2%)¹⁶ en que vive la población guatemalteca, especialmente en el área rural, afectan el acceso económico a los alimentos, tanto por el lado del consumo de las familias, como por el lado de las inversiones que realizan con estos recursos a fin de promover la producción agrícola y mediante la creación o fortalecimiento de empresas familiares. La recuperación de este factor apenas se ha iniciado luego de la crisis económica mundial que redujo

el envío de estas remesas y a la política antimigrante establecida en los últimos meses en los Estados Unidos.

Acceso físico a los alimentos

Existe una clasificación respecto de los municipios y comunidades más vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional, la cual sirve para implementar la ENRDC. Esta también podría servir para determinar las obras de infraestructura necesarias para que dichos municipios y comunidades tengan un mayor y mejor acceso a los alimentos y servicios básicos. Sin embargo, la asignación y distribución de obras viales se determina, especialmente, por negociaciones políticas que se realizan en el Congreso de la República.

Educación nutricional y saneamiento ambiental

La Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa (Digefoce), establecida dentro del programa Mi Familia Aprende en agosto de 2008, es una instancia creada para mejorar las condiciones de aprendizaje de niñas y niños de preprimaria y primaria. En ese espacio se pretende fortalecer los valores, mejorar las prácticas en salud y nutrición, y apoyar las actividades que realiza la comunidad educativa desde el hogar; atendería el tema de la seguridad alimentaria y nutricional con la idea de brindar los conocimientos prácticos sobre: 1) la forma correcta, variada y nutritiva de seleccionar los alimentos; y 2) la forma correcta de comprar y preparar los alimentos para la refacción escolar. Esto último para la

13 INE. *Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO)* 2003.

14 *Ibíd.*

15 INE. *Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)* 2008.

16 INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. 2006.

apropiación del significado del aporte nutritivo de la refacción escolar y como proceso gradual de educación alimentaria, y la adquisición de hábitos adecuados para ser practicados en la familia y las comunidades.

Este elemento es importante para el impulso de la educación nutricional, uno de los pilares de la seguridad alimentaria y nutricional y de la ENRDC. La importancia del impacto que puede tener el impulso de la educación nutricional por parte del Ministerio de Educación (Mineduc) es alta, al ser el que tiene mayor cobertura y relación con la población a través de la niñez, la juventud y los padres de familia.

La decisión de desintegrar la Digefoce y adjudicar sus funciones a la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (Digepsa) no debe hacer que se pierda de vista que la educación nutricional es pilar importante de la seguridad alimentaria y nutricional y de la ENRDC, y que tal importancia debe reflejarse también dentro de las distintas actividades y temas que debe impulsar la Digepsa.

Respecto al aprovechamiento biológico de los alimentos, no se observan en el MSPAS programas trascendentes en cuanto a saneamiento ambiental. Su rectoría en materia de salud es dudosa, pues su debilidad institucional no permite que incida en temas relevantes de higiene y salud.

Por su parte, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi) tuvo dos programas: Construcción y Conexión Intra-domiciliar de Sistema de Agua Potable (con Q12 millones 219 mil 628.28) y el de Construcción del Sistema de Aguas Pluviales (reducido a Q34 millones 599 mil 407.73), con ejecución cero. De entre las obligaciones del Estado y los Fondos Sociales, los proyectos de agua y

saneamiento contaron con presupuestos que en 2010 totalizaron Q117 millones 125 mil 257; y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con un programa de Agua y Saneamiento Ambiental muy importante si se considera el monto de su presupuesto vigente a noviembre de 2010 (Q399 millones 882 mil 064.19) pero con una ejecución deficiente.

El Ejecutivo debería dar explicaciones de por qué el sector relacionado con el agua y el saneamiento, tan vinculados con el derecho humano a la vida y salud de la población, cuenta con una planificación ambiciosa y con presupuestos consistentes, pero que en la práctica han sido objeto de modificaciones y reducciones, y se han ejecutado en forma inadecuada, lo que incide en la morbilidad y mortalidad de la población.

2. SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Un aspecto mencionado en repetidas ocasiones en los tres informes del PDH es la debilidad de la Sesan para operar un sistema de alerta temprana que genere un margen de confianza. El Sistema de Información Municipal de Riesgo a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (SIMRIAN) bien pudiera ser utilizado como una herramienta clarificadora para los tomadores de decisión. Según el área de acceso a la información de la Sesan, a finales de 2010 había categorizado 12 mil 854 centros poblados de los 33 mil 728 existentes, es decir, un 38%; pero lo preocupante es que sólo mil centros poblados cuentan con actualización en los últimos 12 meses, es decir que 97.04% de los poblados no cuenta con información oportuna.

Lo mismo sucede con el Sistema de Monitoreo de Cultivos a cargo del MAGA, que se dejó

de operar desde 2008 por un cuello de botella generado en la Unidad de Operaciones Rurales. En la misma medida, el MSPAS evidencia debilidad en su sistema de vigilancia epidemiológica y búsqueda activa de casos puesto que, de los 187 decesos de niños y niñas por desnutrición, el sitio de ocurrencia de la muerte fue en un alto porcentaje (84%) en su casa de habitación.

3. INSTITUCIONALIDAD DEBILITADA EN 2010

El PDH observa con preocupación el debilitamiento institucional por el que atraviesa el Sinasan, tanto con la creación de figuras paralelas como en la pasiva actitud mostrada por el presidente del Conasan, que a tres años de asumido el cargo no dimensiona su rol de ente rector, por lo que no se generan mecanismos políticos ni procedimientos que faciliten la coordinación interministerial.

Como resultado de las visitas realizadas por la PDH desde 2008, se determina que los integrantes del Conasan desconocen las funciones y atribuciones que dicta la Ley del Sinasan. Como una respuesta que pudiera considerarse violatoria a la Ley del Sinasan, el Presidente de la República crea un Gabinete de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el que participan el Vicepresidente de la República y la Secretaría de la Sesan, y se coordinan acciones sin participación ciudadana. Esta situación es grave para el cumplimiento de la Ley del Sinasan, ya que la actual administración agrega una instancia paralela a las ya dispuestas.

Por su parte, la Sesan no tiene los mecanismos adecuados de coordinación a lo interno de los ministerios y secretarías de Estado. Rápidamente se evidencia falta de fortaleza técnica que

redunda en el deterioro del liderazgo. La Sesan es la encargada de establecer la agenda para la cooperación, pero en la práctica pareciera que es todo lo contrario. Como un tibio intento de liderar procesos con la comunidad internacional, se conformó la Mesan que, lejos de favorecer la coordinación de estas instituciones para obtener resultados operativos, ha derivado en demasiado discurso y poca acción, conclusión a la que se llega del examen de sus reuniones y resultados esperados y cumplidos.

La Sesan no cuenta con respaldo político en las decisiones que toma. Con el pasar del presente periodo de Gobierno, la entidad disminuye el nivel técnico del elemento humano que recluta, paralizando los procesos avanzados de 2005 a 2007, y sólo reacciona a la coyuntura y los brotes de desnutrición aguda de manera asistencialista —muy sesgada a la perspectiva nutricional— y sin tomar en cuenta lo productivo y laboral de las familias afectadas por la desnutrición crónica. Inclusive en la reformulación del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria Nutricional, se conoce que están trabajando un plan de “Salud y Nutrición” centrado únicamente en el aspecto biológico, el tercer pilar.

En cuanto al Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA), éste no se instauró formalmente como órgano del Sinasan. En octubre de 2010 se realizó un evento sorpresivo para el cual se convocó a algunos donantes, pero no se cumplió con un procedimiento ordenado ni con el posterior seguimiento, y se abandonó el establecimiento del GIA. Contrariamente, se menciona a la Mesan como la entidad donde se coordinan las acciones de la cooperación internacional.

También las demandas de la Instancia de Consulta y Participación Social (Incopas), otro órgano del Sinasan, son desatendidas y con la

creación del Gabinete de Seguridad Alimentaria y Nutricional perderá totalmente su capacidad de incidencia. El ambiente de desencanto y desilusión que respiran los representantes de los sectores que integran la Incopas tienen fundamento en una lucha estéril porque sus demandas y propuestas sean escuchadas.

Las dependencias del garante desconocen las implicaciones del DSAN en su rol institucional; y los sujetos del DHAA desconocen los alcances, limitaciones y potencialidades del ejercicio del derecho. Las entidades que debieran elaborar herramientas para apoyar, monitorear y difundir los acontecimientos en torno a los riesgos o violaciones de este derecho tienen un bajo cumplimiento de su rol: la responsabilidad de sensibilizar a las instituciones del sector público y privado, a los organismos internacionales y a la sociedad en general, acerca de la magnitud y trascendencia del problema alimentario y nutricional le corresponde a la Sesan, por mandato establecido en la Ley del Sinasan.

En la conformación del Conasan, la ley otorga un espacio para el presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria del Congreso de la República y el presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (Anam). La presidencia de la Comisión legislativa ha tenido en los últimos años un desempeño bastante modesto. De las 47 comisiones legislativas existentes sólo seis poseen ocho integrantes o menos, y la Comisión de Seguridad Alimentaria es una de ellas. En el caso de la Anam, no se registra ni una sola participación en las reuniones del Conasan. Al hacer un consolidado de las obras y proyectos del Listado Geográfico de Obras 2010 y 2011 se hace evidente que la inversión de fondos municipa-

les no prioriza la lucha contra el hambre; inclusive, los alcaldes y corporaciones municipales en cuyas jurisdicciones, a lo largo de 2010, hubo recurrencia de casos de desnutrición aguda, no consideran oportuna la inversión en temas alimentario-nutricionales.

Ni las recomendaciones del PDH vertidas en los tres informes anteriores ni las de otras instancias se han visto reflejadas en los planes y acciones de los miembros del Conasan. A ello se suma que las medidas gubernamentales para mejorar la situación de la población más pobre y vulnerable y los programas que coordina son fundamentalmente asistencialistas y distan de ser reformas para garantizar el DSAN en los aspectos de disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.

Los planes, programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional manifiestan una serie de deficiencias e inconsistencias, desde su concepción, pasando por su ejecución (física y presupuestaria) y evaluación. Las mismas deben corregirse para la consolidación de la política de Estado en materia alimentaria.

No se ha implementado ni fortalecido el marco jurídico ni institucional del Sinasan de tal manera que responda a los grandes retos del país y las necesidades de la población vulnerable.

Los diferentes ejercicios realizados por la PDH son una radiografía de esas debilidades institucionales y justifican las medidas que la institución, los líderes comunitarios, los delegados departamentales y municipales, el personal de hospitales y otros actores interesados en la situación sugieren para fortalecer al Sinasan.

4. INCUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL PDH Y RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES ANTE SUS DEMANDAS

La PDH realizó un análisis evaluativo del cumplimiento del Estado de Guatemala,¹⁷ y el Conasan a los tres informes presentados anteriormente por la institución relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. Se llegó a la conclusión de que un alto porcentaje de las recomendaciones han sido desatendidas y los avances son muy modestos para la realización del DHAA y del DSAN.

Durante 2010, en el Conasan se abordaron temas relativos a crisis coyunturales como la escasez e incremento en el precio del azúcar, la energía eléctrica, el petróleo y otros más; sin embargo, en la práctica no hubo avances en relación con el año anterior y esta institución enfrentó grandes limitaciones financieras. La aprobación de propuestas y planes de trabajo que no tienen sustento económico contradice las recomendaciones respecto de abordar no sólo los temas coyunturales, sino también los estructurales y la recomendación de fortalecer el presupuesto de seguridad alimentaria y nutricional para afrontar la problemática e implementar adecuadamente el Plan Estratégico y los planes operativos anuales.

Persisten problemas en cuanto al impulso de los programas para apuntalar la producción de alimentos, como el retraso en la disponibilidad de fondos para comprar fertilizantes y su oportuna

distribución, cuestión que no fue resuelta por el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) en 2010. En otros programas resalta nuevamente el bajo nivel de ejecución del Maga.

Como ya se indicara, sólo se categorizaron mil centros poblados para orientar adecuadamente la ejecución de programas gubernamentales, pese a que este proceso es de vital importancia para hacer eficiente y transparente el uso de los recursos, y lograr un impacto en el alcance de los objetivos. Las recomendaciones que se han dado desde el primer informe para fortalecer los sistemas de información y alerta temprana no se han cumplido a la fecha y, más bien, se busca presentar lo avanzado en cuanto a la formación del Sistema Nacional de Información, Monitoreo y Alerta de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (Siinsan) como un sistema integral de alerta temprana que aún no existe.

Un sistema de vigilancia acorde a los requerimientos de la situación alimentaria de la población guatemalteca implica que todos los niveles de decisión deben estar activos, para que las alertas que se emitan en cualquiera de ellos puedan llegar a los tomadores de decisión de una manera oportuna y se generen las respuestas adecuadas por parte de los portadores de obligación del DHAA.

La Sesan ha cumplido en cierta medida con presentar algunas propuestas, tales como: la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional aprobada por el Consejo en la sesión extraordinaria del 10 de febrero de 2010; y la incorporación en el próximo censo de población de algunas preguntas relacionadas con la desnutrición e inseguridad alimentaria y nutricional.

17 Para cumplir con las obligaciones del Estado se ha creado la institucionalidad que atiende las diferentes áreas de trabajo encargadas de impulsar las acciones que garanticen y hagan efectivo el derecho, especialmente el que se estableció en el Decreto Legislativo No. 32-2005.

Sin embargo, una planificación que no se lleva a la práctica y no se sustenta financieramente, en la realidad resulta una burla para quienes viven en la extrema pobreza y mueren de hambre.

El número de representantes de la Sesan en los departamentos ha aumentado y se ha logrado mantener entre dos y cinco delegados en cada uno. Este crecimiento se debe también al apoyo de la cooperación internacional. La información sobre las actividades y propuestas realizadas indica que hay mayor involucramiento de los gobernadores y alcaldes municipales en la planificación y ejecución de programas de seguridad alimentaria, no así de alcaldes y corporaciones municipales.

Sin embargo, del examen del listado de obras aprobado por el Legislativo para 2010 y 2011 se concluye que aún falta mucho por hacer para involucrar a los diputados del Congreso de la República y a los Consejos Departamentales y Municipales de Desarrollo en la temática del combate y reducción de la desnutrición crónica al constatare la ausencia de planes, programas y proyectos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional en los departamentos y municipios.

Según informes de la Sesan, ya están constituidas las comisiones departamentales específicas de seguridad alimentaria y nutricional en los Consejos Departamentales y Municipales de Desarrollo, lo cual sería un avance importante, aunque no se han impartido ni confirmado las capacitaciones correspondientes a sus integrantes para garantizar los procesos. La Sesan, el Conasan y la Anam no coordinan ni impulsan capacitaciones sobre este tema, lo cual es un incumplimiento de otra de las recomendaciones presentadas en los anteriores informes del Procurador de los Derechos Humanos.

Continúa la duplicación de funciones entre el Conasan y el CCS. Incluso los temas relacionados con las Bolsas Solidarias no se discuten a lo interno del Conasan. El incumplimiento institucional, en especial de los ministerios encargados de atender los componentes de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos) ha sido evidente, a lo que se suma la debilidad de los lazos de coordinación interna en el sistema. Sobre estos aspectos se han presentado recomendaciones desde el primer informe de 2008, sin que se apliquen las soluciones propuestas, situación que enfrenta un retroceso más al crearse el Gabinete de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Las afirmaciones anteriores se refuerzan con el análisis del Informe sobre los avances y acciones en cumplimiento a las recomendaciones del Procurador de los Derechos Humanos y de los relatores especiales de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación (en adelante, *Informe de la Sesan*) enviado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria Nutricional de la Presidencia (número de oficio SESAN-022-2011), fechado el 20 de enero de 2011.

En el cuerpo de dicho informe se mencionan avances importantes, que son reconocidos por el PDH, como el que se refiere a la aprobación del Decreto Ministerial 1607-2009 del MSPAS, que establece la notificación obligatoria de casos de desnutrición aguda. Éste es un avance para la cuantificación de los daños que la desnutrición causa en la población guatemalteca, pero técnicamente no se puede considerar un sistema de vigilancia sino una herramienta que mide indicadores de secuela, es decir, la cantidad de niños y niñas que han muerto o están a punto de morir de hambre.

Llama la atención una de las aseveraciones del *Informe de la Sesan*: “En conclusión la respuesta del gobierno aún no es suficiente, porque aún no es una respuesta armonizada de Estado en la cual el Organismo Legislativo apruebe y apoye iniciativas Presidenciales y el Organismo Judicial aplique la ley sobre todo en casos directamente señalados por los Relatores de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, tales como el incumplimiento al pago de salarios mínimos y la resolución de los derechos históricos sobre la tierra.”

Más adelante, el informe hace un resumen de las 24 recomendaciones del PDH acumuladas en los tres informes¹⁸ y sintetiza los tres en cinco áreas de atención acotando que “En este marco, el accionar del Sinasan es tan solo un coadyuvante en las respuestas que como Estado deben darse (...) Es válido aclarar que las instituciones tienen funciones específicas, dentro de las cuales su responsabilidad de participar en respuestas para la seguridad alimentaria y nutricional está condicionada a la naturaleza de sus programas y renglones presupuestarios, ante la ausencia de un Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sustentado y respaldado en lo técnico y en lo financiero (...) En este sentido los aspectos de disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico son ejes programáticos de la Política, sustanciales para el desarrollo de acciones hacia el cumplimiento del DHAA, según los preceptos internacionales suscritos por el Estado Guatemalteco y para la obtención de seguridad alimentaria. A pesar de ser preceptos fundamentales no son enteramente factibles para la actual capacidad institucional existente, tanto legal como financiera.”

Al PDH le preocupa sobremanera que una Secretaría de la Presidencia considere que “la respuesta del gobierno aún no es suficiente, porque aún no es una respuesta armonizada de Estado”, cuando el artículo 20 del Decreto No. 32-2005, Naturaleza de la Secretaría, refiere que “La SESAN es el ente coordinador del SINASAN y tendrá la responsabilidad de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN, así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.” En consecuencia, la Secretaria de la Sesan reconoce de manera oficial que incumple sus funciones e irrespete la Ley que le da vida a su Secretaría. En mayo próximo se cumplirán seis años de la aprobación de la Ley del Sinasan y aún no se alcanza un mínimo de coordinación necesario para reaccionar ante la inseguridad alimentaria y nutricional recurrente en el país, lo cual es grave.

A criterio del PDH, el Sinasan no “es tan solo un coadyuvante en las respuestas que como Estado deben darse” amparado en el artículo 12 del Decreto No. 32-2005, que, refiriéndose a la naturaleza del Conasan, dicta que “será el ente rector del SINASAN. Será responsable de impulsar las acciones que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país.” Así, la Secretaria de la Sesan denota desconocimiento de lo descrito en su propia Ley y, en consecuencia, observa pasivamente cómo cada ministerio y secretaria de Estado está “condicionada a la naturaleza de sus programas y renglones presupuestarios, ante la ausencia de un

18 En realidad, 24 recomendaciones se incluyen únicamente en el primer informe no en los tres informes como menciona el documento enviado por la Sesan.

Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sustentado y respaldado en lo técnico y en lo financiero.”

El PDH conoce el espíritu de la Ley del Sinasan y sabe que el objetivo fundamental de éste es establecer y mantener un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de seguridad alimentaria y nutricional. La coordinación interministerial, la armonización presupuestaria y al ordenamiento de la cooperación internacional y la apertura a la participación ciudadana, es la razón de la existencia del Sinasan.

La desatención a las recomendaciones del Magistrado de Conciencia genera un escenario de morbilidad y mortalidad, no sólo entre la niñez menor de 5 años, sino también en otras edades. Se reportan 187 decesos de niñas y niños guatemaltecos con un acta de defunción que reconoce la desnutrición como causa directa, básica o asociada.

La notificación obligatoria de casos de desnutrición aguda que realiza el MSPAS nos permite determinar que para 2010 se acumularon 14 mil 952 casos; sin embargo, este dato pudiera ser un subregistro puesto que la PDH desarrolló un muestreo aleatorio en los siete municipios de Jalapa y el municipio de Jalpatagua, Jutiapa, verificando cierta imprecisión en los datos.

Por otra parte, en seguimiento a los requerimientos que ha hecho el PDH en relación con la Resolución y el Recurso de Amparo presentados en 2009 y 2010, los ministerios se han limitado a responder con evasivas e información de lo actuado tradicionalmente.

El Ministerio de Economía (Mineco) responde que la crisis económica y fiscal no ha permitido que el Estado tenga fondos suficientes para

contribuir a generar el empleo y un crecimiento equitativo desde que se anuló su función ejecutora y se trasladó a la iniciativa privada. Por esto mismo, el Ministerio no puede impulsar la ejecución de proyectos y actividades para fortalecer la política alimentaria y nutricional. Se ha limitado a impulsar una mayor participación del Ministerio en el Sinasan y a ejecutar dos programas: otorgamiento de préstamos a empresarios propietarios de la micro, pequeña y mediana empresa y promoción de educación y derechos al consumidor; este último impulsado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (Diacó). Con el Maga y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), el Mineco promueve un programa piloto en apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en el campo, aunque mencionan que la población meta no les permite alcanzar objetivos ambiciosos por la extensión y calidad de las tierras que poseen o arriendan.

El Mineco hizo ver a la PDH que la Diaco no puede ejercer la presión necesaria para el cumplimiento de sus objetivos y que, por ello, promueve la iniciativa de creación de la Procuraduría de Defensa de los Derechos del Consumidor, actualmente en estudio en el Congreso de la República.

Además, el Ministerio no ha atendido la solicitud de promover la aprobación de la legislación que le otorgue la facultad de intervenir en el comercio por motivos sociales o de interés nacional.

Por su parte, el MTPS informa que dentro del Plan Operativo Anual 2010 impulsa dos programas: el Sistema Nacional de Empleo y el Aporte Económico al Adulto Mayor. El primero se inició en mayo de 2010 con el levantamiento de una línea base en los departamentos del Corredor Seco, fortaleciendo los procesos que tienen institucionalizados; además, intervienen en la conformación de microempresas asociativas y de-

sarrollan un plan de formación y capacitación para el trabajo.

La medida que ocupó el MTPS en 2010 fue la aprobación del nuevo salario mínimo para compensar satisfactoriamente a los trabajadores y brindar la retribución necesaria para vivir de una manera más digna. Por aparte, el Ministerio y la actual administración de Gobierno han reiterado, en las reuniones del Conasan, que la reducción del Estado iniciada en la década de los 90 no se ha podido revertir totalmente hasta el momento, por lo que ese Ministerio sólo es un intermediario entre la oferta y demanda de empleo a través de las ferias del empleo, pero sin que la Dirección General de Empleo tenga cobertura nacional.

Tampoco la Inspección General de Trabajo y la Procuraduría de la Defensa del Trabajador han alcanzado una cobertura nacional, lo que contribuye al incumplimiento de la parte patronal en cuanto al pago del salario mínimo y las prestaciones que la ley otorga a los trabajadores en el campo.

El Mineduc continúa impulsando, con muchas debilidades operativas, el Programa de Alimentación Escolar en los niveles preprimario y primario, según la información, en los municipios prioritarios. También se han promovido menús nutritivos y cambios en el currículo nacional base, además de las transferencias monetarias condicionadas para que los padres de familia envíen a sus hijos a la escuela, y se inician esfuerzos para implementar huertos escolares.

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), dentro de sus programas relacionados con salud y saneamiento ambiental, sólo realiza monitoreos del agua, los cuales no tienen cobertura nacional al carecer del recurso financiero y humano.

El Micivi no se integró a la ejecución del Poasan 2010 y no rindió información que dé respuesta a las recomendaciones del PDH, aunque se conoce que plantea los siguientes programas: 1) Rehabilitación de la red vial, 2) Pavimentación de la red vial, y 3) Acciones complementarias de construcción de alcantarillado sanitario y conexiones domiciliarias. Estos programas se mantienen tradicionalmente en los presupuestos del Ministerio y falta observar su ejecución para determinar si se atienen a los conceptos y objetivos de seguridad alimentaria y nutricional.

La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, al igual que el Micivi, no se integró en la ejecución del Poasan 2010 y no rindió información relativa a las recomendaciones del PDH. En el anteproyecto del Poasan 2011 plantea las siguientes acciones: 1) Brindar atención nutricional a niños y niñas inscritos en los centros de bienestar social; y 2) Entregar bolsas solidarias a familias de asentamiento urbanos, barrios pobres y colonias con altos índices de violencia.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) informó al PDH que tiene planificada la realización del Censo de Población y Habitación en noviembre de 2012, cuando se cumplen diez años del anterior y con atención a las recomendaciones para este tipo de evento, a fin de efectuar la actualización cartográfica y la gestión para obtener los fondos. Esta información todavía no garantiza la realización del mismo. Una acción propia del INE es la presentación mensual de los índices de inflación y costos de la CBA y la CBV, en relación con la brecha entre estos indicadores y el salario mínimo.

Los informes de la Sesan ya analizados permiten deducir que su papel ha sido muy pasivo en lo fundamental. También se concluye que las

instituciones emplazadas por el PDH no han realizado cambios fundamentales en relación con las recomendaciones y requerimientos de anteriores informes y acciones, y por ello la situación alarmante y apremiante se ha agravado. Tal escenario analizado pudiera haberse evitado si las recomendaciones se hubieran atendido en tiempo.

5. INCUMPLIMIENTO DE PACTOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Los derechos humanos, entre ellos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y en particular los derechos a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional, sólo pueden visualizarse desde una perspectiva integral, de los que depende el ser humano para tener una vida digna. Los derechos humanos, según expresan las Naciones Unidas, tienen las características de que los Estados, al ratificar los pactos y convenios, están en la obligatoriedad de respetarlos, protegerlos y realizarlos efectivamente. Esta obligatoriedad se aplica a todo tipo de derechos (civil, político, económico, social, cultural y de los pueblos).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se refieren al DHAA. Es muy específica también la Observación General 12 (de 1999) del Comité DESC que desarrolla el DHAA, según el artículo 11 del PIDESC. Dicha Observación contiene todos los aspectos, previsibles en ese momento, de lo que debe contemplar el DHAA, y se plasman claramente los conceptos y compromisos

que un Estado adquiere, mediante el PIDESC, sobre el respeto, protección y realización del DHAA. Sería muy largo enumerar los compromisos que la Observación contiene y las formas de medirlos, pero para los efectos de este informe es necesario señalar lo fundamental.

Cuando se refiere a los Estados Parte del PIDESC, dice que “El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre...”, lo que evidentemente en Guatemala ocurre a diario.

También se refiere a que “Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del DHAA, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.”

El PDH, considerando que hay muchas recomendaciones que son posibles de realizar en lo inmediato y sentar las bases para implementar las de mediano y corto plazo, opina que el Estado de Guatemala no hace todos los esfuerzos necesarios y que se precisa que los organismos del Estado, sus instituciones y quienes están al frente o forman parte de las mismas, modifiquen sus visiones y políticas sectoriales y parcializadas a fin de iniciar un esfuerzo integral orientado a enfrentar la problemática de seguridad alimentaria y nutricional y del DHAA.

CONCLUSIONES

1. Debido al incumplimiento y falta de seguimiento a las recomendaciones del PDH por parte del Conasan y la Sesan, Guatemala se encuentra en una fase de riesgo nutricional, antesala de una emergencia nutricional. Los Protocolos de evaluación sanitaria rápida en situaciones de emergencia que establece la OMS, revisados por el PDH, y a la luz de los indicadores de verificación permiten arribar a esta conclusión.
2. El hambre y la desnutrición aguda pueden prevenirse actuando contundentemente contra el hambre crónica. El problema más grande que atraviesa Guatemala es la desnutrición crónica que silenciosamente destruye el desarrollo humano y económico de todo el país. Sin embargo, la ENRDC es desatendida para darle paso a programas presidenciales paralelos al Sinasan.
3. En cada muerte por hambre se incurrió en una violación del DHAA y el derecho a la vida, y esto puede tipificarse como delito puesto que el Estado no cumple con su obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Sus fallas estructurales generan desnutrición crónica, y la falta de previsión ante los eventos recurrentes de hambre estacional genera desnutrición aguda. En ambos casos hay incumplimiento de deberes que ha provocado, y puede seguir haciéndolo en un futuro cercano, la pérdida de vidas humanas.
4. Los sistemas de información en seguridad alimentaria y nutricional son extremadamente débiles en Guatemala, y los datos de fuente oficial no permiten tener certeza de la situación real a los tomadores de decisión para actuar en consecuencia. El portador de obligación y el sujeto del derecho conviven en una incertidumbre informativa.

RECOMENDACIONES

De urgencia

1. Para hacer efectivas algunas de las recomendaciones ya emitidas por el PDH al Conasan e incidir en la grave situación en que nos encontramos, de manera urgente y de acuerdo con los protocolos de evaluación sanitaria rápida que establece la OMS, que el Conasan y el Gobierno declaren situación de riesgo nutricional y actúen en consecuencia para evitar llegar a un estado de emergencia nutricional.
2. Que el Conasan, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo No. 32-2005, desarrolle y coordine un plan emergente para atender esta situación, que contemple medidas oportunas para reaccionar ante una emergencia nutricional, y:
 - a. Fortalezca inmediatamente la vigilancia y monitoreo constantes, continúe y refuerce la búsqueda activa de casos de desnutrición, presentando datos porcentuales —y no sólo absolutos— de desnutrición aguda (peso/talla) y desnutrición crónica (talla/edad). Para ello es necesario aprobar y promover la normativa pertinente con el fin de institucionalizar estos procesos, y respaldarla con recursos financieros, técnicos y humanos, para que en lo venidero exista un sistema de monitoreo alimentario y nutricional propio, fuerte y constante como lo establece la Ley del Sinasan. Todo ello con énfasis en las zonas que históricamente han sido afectadas por el hambre.
 - b. Realice entregas de asistencia alimentaria inmediata con indicadores de verificación, para las familias más vulnerables del país.
 - c. Agilice el desarrollo del programa de fertilizantes y semillas, acorde con la fecha de siembra y zonas del país; esto con mecanismos de transparencia y verificación establecidos.
 - d. Que el MAGA, a través de un plan emergente, establezca los mecanis-

- mos apropiados para aumentar la capacidad de almacenamiento del Indeca, considerando los eventos cíclicos de riesgo alimentario y los pasos necesarios (verificables) para crear una reserva estratégica de granos básicos alimentarios. Además, que el plan contemple formular e implementar una estrategia de comercialización de granos que genere una cadena agroalimentaria de maíz y frijol, vinculando a los productores de alta producción con los consumidores de las zonas vulnerables.
- e. Se recomienda la reactivación de la Mesa Nacional de Maíz, iniciativa multisectorial con enfoque de cadena que se lanzó en 2005 y que aborda un tema de prioridad nacional y con clara implicación cultural y de identidad.
 - f. Que el MTPS, el Maga y el Marn implementen un programa conjunto sobre “mano de obra intensiva”, a desarrollarse en un marco temporal limitado (cuando necesitan fondos y tienen tiempo para trabajar para no caer en los meses críticos de repunte de la desnutrición aguda) y que no requiera mano de obra especializada, destinado a la rehabilitación de microcuencas (para aumentar la resistencia al cambio climático) y a la rehabilitación de caminos rurales.
 - g. Que el MTPS verifique el cumplimiento del pago del salario mínimo y demás prestaciones de ley en las empresas agrícolas.
 - h. Que el MSPAS revise y readecue los procedimientos y resultados del reparto de los alimentos terapéuticos
- listos para el consumo (ATLC) de acuerdo con los protocolos establecidos, evaluando el costo-beneficio que representan.
- i. Reactivar y fortalecer de inmediato el Sistema de monitoreo de cultivos alimentarios que opera en el Maga y se presente información periódica de los resultados.
 - j. Hacer uso eficiente de los recursos disponibles evitando la duplicidad de instancias (como la Mesan y el Gabinete de Seguridad Alimentaria) y se fortalezcan los órganos del Sinasan; esto para reforzar la institucionalidad establecida en la ley y no crear marcos operativos fuera de la misma, los que luego no sobreviven a los cambios de Gobierno.
 - k. Que el Conasan asuma de inmediato la conducción e impulso de la ENR-DC como principal instrumento para combatir la desnutrición crónica.

En el corto plazo

3. El Conasan deberá establecer un sistema de indicadores de cumplimiento a la Observación General No. 12, para lo que puede solicitar y contar con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala.
4. Que la Sesan y el MFP establezcan un sistema de seguimiento al gasto público y ejecución programática en seguridad alimentaria y nutricional.
5. Que el MSPAS y el Mineduc coordinen la institucionalización de la educación alimentaria y nutricional, especialmente en los primeros años de la primaria.

6. Al Ejecutivo y el MFP, que integren los programas de agua y saneamiento ambiental dispersos en instituciones del Estado, rediseñando su ejecución en zonas geográficas prioritarias, previendo un sistema de monitoreo del avance.
7. A la Anam, realizar acciones encaminadas a que las corporaciones municipales destinen recursos humanos, técnicos y financieros para atender la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional en lo local. La experiencia de la Declaración y Plan de Acción “Por una Jalapa sin Hambre” es un claro ejemplo de lo que puede hacerse al respecto.
8. Al Congreso de la República, que coadyuve a estos procesos —derivados de las recomendaciones anteriores— con la aprobación de las medidas necesarias, incluyendo el financiamiento de este plan emergente y a la efectiva fiscalización de las acciones a ejecutarse.

