



Seguridad Alimentaria y Nutricional de la asistencia humanitaria a la erradicación de la pobreza



V Informe del Procurador de los Derechos Humanos
en seguimiento a las políticas y estrategias
en Seguridad Alimentaria y Nutricional del
Gobierno de Guatemala

Mayo de 2012



Seguridad Alimentaria y Nutricional de la asistencia humanitaria a la erradicación de la pobreza

**Quinto informe del
Procurador de los Derechos Humanos
en seguimiento a la política y estrategia en
Seguridad Alimentaria y Nutricional
del Gobierno de Guatemala**

Mayo de 2012

07.02.02.02

G918 Guatemala. Procurador de los Derechos Humanos
2012 Seguridad alimentaria y nutricional
de la asistencia humanitaria a la erradicación de pobreza.
Guatemala : PDH, 2012

72 p.

V Informe del Procurador de los Derechos Humanos
en seguimiento a las políticas y estrategias en seguridad alimentaria
y nutricional del gobierno de Guatemala.

1. SEGURIDAD ALIMENTARIA 2. POLÍTICAS PÚBLICAS
3. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS I.t.

Procurador de los Derechos Humanos, 2012

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

Impreso en los talleres de reproducción de materiales
de la institución del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala
Tiraje: 500 ejemplares

Índice

5	Listado de siglas y abreviaturas
9	Introducción
13	Antecedentes del derecho a la alimentación y a la SAN en Guatemala
21	La desnutrición en Guatemala
27	El costo social y económico de la desnutrición
29	La Seguridad Alimentaria y Nutricional, período 2008-2012
47	La nueva administración gubernamental en materia de SAN y sus prioridades
55	Conclusiones
57	Recomendaciones
61	Anexo

Listado de siglas y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, actual Banco Mundial
BM	Banco Mundial
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CC	Corte de Constitucionalidad
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
CECODE	Centro de Comunicación para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICSAN	Centro de Información y Coordinación de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CNE	Centro Nacional de Epidemiología del MSPAS
COMUSAN	Comisión (es) Municipal (es) de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONGCOOP	Coordinadora de ONGs y Cooperativas
DAA	Derecho a la Alimentación Adecuada
DDHH	Derechos Humanos
DIACO	Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor
DIGEFOCE	Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa
DIGEPSA	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo
DPE	Desnutrición Proteico Energética

DSAN	Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENRDC	Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
EPA	Enfermedades Producidas por Alimentos
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
G-4	Grupo de los Cuatro (Arzobispo de Guatemala, Presidente de la Alianza Evangélica de Guatemala, Rector de la Universidad de San Carlos y Procurador de los Derechos Humanos)
GIA	Grupo de Instituciones de Apoyo
INCAP	Instituto de Nutrición para Centro América y Panamá
INCOPAS	Instancia de Consulta y Participación Social
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRAs	Infecciones Respiratorias Agudas
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MFP	Ministerio de Finanzas Públicas
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
ODM	Objetivos y Metas del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PDH	Procurador de los Derechos Humanos / Procuraduría de los Derechos Humanos
PEA	Población Económicamente Activa
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PESAN	Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PIB	Producto Interno Bruto

PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PLANOCC	Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Occidente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PNRDC	Programa Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POASAN	Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional
POLSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
REDSAG	Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SE	Semana Epidemiológica
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIINSAN	Sistema de Información de Inseguridad Alimentaria y Nutricional o Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional
SIMRIAN	Sistema Municipal de Riesgo a Inseguridad Alimentaria y Nutricional
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
TM	Toneladas Métricas
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
URL	Universidad Rafael Landívar
US\$	Dólares de Estados Unidos de América
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
VISAN	Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del MAGA

Introducción

En cumplimiento del mandato constitucional y la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, así como por lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (artículo 15, inciso J), el Procurador de los Derechos Humanos entrega a las nuevas autoridades encargadas de la política respectiva en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el presente informe y sus recomendaciones para fortalecer la política y las estrategias adoptadas para enfrentar el hambre, la desnutrición y en general la problemática de la inseguridad alimentaria en Guatemala.

El Estado guatemalteco por el marco jurídico que lo conforma, mantiene la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional.

El marco jurídico nacional e internacional establece el derecho humano a la alimentación

adecuada (DAA) y el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional (DSAN)¹. La Constitución Política de la República de Guatemala, en sus artículos 1º y 2º, establece que el Estado tiene como fin supremo la realización de bien común y que es deber del Estado garantizar a los habitantes la vida y el desarrollo integral de la persona.

En cuanto al derecho internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, inciso 1), expresa que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Estos compromisos se impulsan bajo la normativa desarrollada en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la emanada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas.

¹ Según el Decreto Ley No. 32-2005, en su Artículo 1, el DSAN es el “Derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente a una alimentación adecuada, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”

Estos derechos, de los que dependen las personas para vivir una vida digna, desde una perspectiva integral implican nivel de vida adecuado, alimentación, vivienda, salud, educación, derechos culturales, trabajo, condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, sindicales y de huelga, seguridad social, igualdad de derechos de hombres y mujeres, entre otros. Incluir el derecho a la alimentación entre los demás derechos, ha resultado en un importante instrumento ético y jurídico que en el marco de la seguridad alimentaria, implica responsabilidad del Estado.

Aún siendo Guatemala un país de grandes potencialidades, por las condiciones históricas de pobreza, desigualdad e inequidad se desarrollaron graves problemas de inseguridad alimentaria; y fue hasta el año 2005 que se impulsaron iniciativas de trascendencia para combatir la desnutrición, como la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto No. 32-2005 del Congreso de la República); la visita del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Sr. Jean Ziegler, y sus recomendaciones que generaron condiciones adecuadas para que fuera impulsada por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso de la República, con la participación relevante de la sociedad civil.

El actual Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), órgano rector del sistema, presidido por la Licenciada Roxana Baldetti Elías, electa Vicepresidenta de la República el 6 de noviembre de 2011, en el nuevo gobierno del General Otto Pérez Molina, tiene ante sí un importante e insoslayable reto y a la vez una gran oportunidad. En el nuevo escenario nacional a partir de las elecciones

realizadas en septiembre y noviembre de 2011, las autoridades del Ejecutivo, Legislativo y de las municipalidades, se encuentran con la oportunidad histórica de consolidar la legislación y la institucionalidad creada y concretamente lograr avances significativos para poner fin a la desnutrición crónica y aguda de la población y niñez guatemalteca. Para ello se requiere atacar los problemas estructurales y coyunturales, que han sido la causa para que este flagelo, agudizado en las últimas décadas, sea una vergonzosa constante en la realidad nacional.

En esta labor, es importante el espacio de participación de organizaciones que defienden los derechos humanos y los derechos a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional, para fortalecer la transparencia, la auditoría social, la consulta, las valoraciones objetivas y los correctivos a las políticas, planes, programas y proyectos. La participación de la sociedad civil prevista en el Sistema, está garantizada con la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) integrada en el Consejo; la cooperación internacional y otras instituciones del Estado no contempladas en el CONASAN lo están en el Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA), ambos como organismos de consulta, participación, sustento y asesoría.

En el presente informe, se hace mención de los sectores representados en la INCOPAS, así como redes y organizaciones interesadas en el derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y nutricional como la Campaña Guatemala Sin Hambre, el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, la Mesa Nacional Alimentaria, la Coordinadora de ONGs y Cooperativas (CONGCOOP), la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala (RED-

SAG)-, organizaciones sindicales, indígenas, campesinas, de mujeres y otros como centros de investigación y universidades, cuyas valiosas contribuciones buscan la solución del grave problema de la desnutrición que afecta a la población guatemalteca.

Asimismo, la reciente creación de la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Foro Nacional de Derechos Humanos, con el apoyo de la Procuraduría de los Derechos Humanos, se constituye en un espacio de participación activa y responsabilidad compartida de las organiza-

ciones de la sociedad civil, como mecanismo de observación, fiscalización y propuesta.

La entrega de este Quinto Informe, quiere demostrar a las autoridades que conforman el Consejo, encargadas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, una mano tendida para que tanto la conciencia crítica y de fiscalización como la ejecución responsable con técnica sustentada, en conjunto den como resultado la satisfacción del derecho a la alimentación de la población en Guatemala.

Antecedentes del derecho a la alimentación y a la SAN en Guatemala

“Nosotros Jefes de Estado y de gobierno...reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”

Declaración de Roma en 1996

El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional, se introdujeron a la agenda nacional a partir de los años 70' sin mayores resultados pese a que desde 1948, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se señaló el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado que le asegurara también a su familia la salud, el bienestar y la alimentación.

Los alarmantes resultados de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2002, en la que se determinó que la desnutrición crónica en niños menores de 5 años alcanzaba el 49.3%, aunados a la crisis hecha pública en el municipio de Jocotán, en el departamento de Chiquimula en 2001 y 2002, dieron origen a la creación de un Frente Contra el Hambre y al Programa Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016. Estos hechos detonaron una reacción nacional que produjo resultados importantes.

Igualmente, los trabajos desarrollados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en función de mejorar los indicadores de Desarrollo Humano en los municipios de Guatemala, permitieron hacer estimaciones con base a datos de 1989, 1994 y 1998 y, a partir de 2001, una actualización de los indicadores desarrollados e incluidos en sus informes nacionales -anuales y bianuales- de desarrollo humano.

Existieron condiciones favorables para llamar la atención hacia la problemática del hambre y la desnutrición, a través por ejemplo de la visita, en esa coyuntura preocupante, del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, señor Jean Ziegler -enero-febrero de 2005- quien dirigió una serie de recomendaciones al Estado de Guatemala, lo que aceleró la aprobación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricio-

nal en el 2005 y la formación de una Unidad y Grupo de Trabajo en la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Es a partir de todo ello que se inicia un proceso más consolidado para promover la seguridad alimentaria y nutricional y combatir la desnutrición y el hambre en Guatemala, paralelo a la creación y fortalecimiento de la institucionalidad. En esa coyuntura, se reconoce de parte de sectores sociales que los recursos financieros puestos a disposición así como los primeros planes, programas y proyectos, no corresponden en su medida a la dimensión del problema. Los primeros pasos son concretos y positivos pero insuficientes.

La creación del sistema le correspondió a la administración gubernativa del Licenciado Oscar Berger Perdomo. En ese período la Presidencia del CONASAN correspondió al Doctor Eduardo Stein, entonces vicepresidente de la República. Fue creada la SESAN y se nombró como primer secretario de la misma al Ingeniero José Andrés Botrán.

La administración del Ingeniero Álvaro Colom Caballeros, en cuyo período fungió como Presi-

dente del CONASAN el entonces vicepresidente de la República, Doctor José Rafael Espada, con tres Secretarios sucesivos en la SESAN², tuvo la oportunidad de consolidar el Sistema, pero la creación del Consejo de Cohesión Social y la dimensión de los programas que éste emprendiera, dejaron al sistema en una situación marginal y en la práctica jugando solo el papel de asesoría técnica, así como instrumento para aprobar planes relacionados al CONASAN pero sin mayor participación en su ejecución. Las potencialidades del Sistema se perdieron de vista. En 2011, como agravante en el indicador de proceso, la fuente de financiamiento del presupuesto de la SESAN, fue suministrado en un 82% por la comunidad internacional.

A la fecha, el Procurador de los Derechos Humanos ha realizado cuatro informes dirigidos al Consejo y hecho los señalamientos y recomendaciones con la finalidad que éste analice y ejecute los correctivos a las políticas y estrategias en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el marco del respeto, protección y realización progresiva del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Derecho a la Alimentación.

Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Un considerando de la Ley (Decreto Ley No. 32-2005), al referirse a alimentación adecuada y seguridad alimentaria y nutricional, expresa que es el derecho de la población a "...acceder a una alimentación que satisfaga las necesidades nutricionales y sociales, condición fundamental para el logro del desarrollo integral de la persona y de la sociedad en su conjunto..."

Según el Artículo 1, de la Ley, el DSAN es el "Derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente a una alimentación adecuada, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa".

² El Dr. Juan Rodolfo Aguilar León, la Dra. Lily Caravantes y el Lic. Carlos Cazali Díaz.

Los informes han incluido un enfoque de sensibilización a los funcionarios del Sistema, del Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, señalando sus responsabilidades, así como a las autoridades municipales, sobre la gravedad de la problemática del hambre y la desnutrición en el país. Se ha demandado la atención ejecutiva acorde a la dimensión del problema y en beneficio de la población vulnerable. Asimismo, se ha hecho hincapié en la necesidad de cumplir con la Ley y fortalecer la legislación, la institucionalidad y el apoyo financiero para que el Sistema cumpla con las funciones y atribuciones que le asigna la Ley.

Por la dificultad de lograr respuestas del CONASAN frente a las demandas de la población respecto a sus derechos, el Procurador de los Derechos Humanos, recurrió a la presentación de resoluciones contra autoridades ministeriales y a una Acción Constitucional de Amparo ante las autoridades judiciales competentes.

Una resolución de trascendencia ha sido (ACUMULADOS) REF.EXPEIO.GUA.208-20071DESC en la que el Procurador de los Derechos Humanos declaró la violación al derecho humano a la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca por el gobierno de Guatemala al no garantizar el acceso económico a los productos de la canasta básica ni dar seguimiento a la reglamentación del uso de sustancias adicionales a productos alimentarios que perjudican la salud. En la misma se recomendó a las instituciones del Estado, principalmente al MINECO, MSPAS, MINEDUC y la SESAN tomar las medidas del caso para velar por la aplicación de políticas que beneficien a la población en general.

La desatención a esta resolución, motivó posteriormente a solicitar Amparo ante la Corte de Constitucionalidad, el 19 de agosto de 2009, contra el CONASAN y la SESAN. En la solicitud se insta al tribunal a ordenar a los Ministerios

de Salud Pública y Asistencia Social; Agricultura, Ganadería y Alimentación, al CONASAN y a la SESAN el cese inmediato a la violación al Derecho a la Alimentación y al Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, proporcionando la medicina y tratamientos adecuados a todos los pacientes, en particular niños y niñas afectados por la desnutrición, hacer llegar los insumos de la canasta básica a todos los pobladores del llamado “corredor seco” y Baja Verapaz y cumplir con sus obligaciones emanadas del Decreto Legislativo 32-2005. El Organismo Judicial, a través del Juzgado Cuarto de Primera Instancia Civil, dictó la resolución decretando el Amparo Provisional identificado con el número 1041-2009-3070 Of. 1º, el cual ordenó a las autoridades impugnadas cumplir las peticiones y solicitudes del Amparo interpuesto.

En consecuencia del mismo proceso, el Procurador solicitó protección constitucional a través de una Acción de Amparo contra el CONASAN (identificado como AMPARO No. 01164-2011-01055. OF. 3º. Not. 3º.) el 25 de mayo de 2011, reclamando el incumplimiento de las recomendaciones realizadas en el Cuarto Informe anual y la violación a los derechos a la vida, la salud, a la alimentación y nutrición, la seguridad alimentaria, la paz y el desarrollo integral de las personas, así como derechos contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y en instrumentos internacionales, solicitando ordenar provisionalmente a las autoridades del CONASAN cumplir inmediatamente con las recomendaciones emanadas del Cuarto Informe y conocer, analizar y proponer correctivos a las políticas y estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutricional sobre la base de dichas recomendaciones.

Respecto a la solicitud de Amparo, el Juzgado Décimo Cuarto de Primera Instancia Civil de Guatemala, constituido en Tribunal de Amparo consideró que “no es suficiente, crear en el papel

un plan emergente con estrategias y propuestas para mejorar la situación de riesgo nutricional, sino que cumplan con los objetivos del mismo y que no continúe la hambruna en los hogares considerados como vulnerables, razones por las que el amparo planteado debe acogerse". Al dictar sentencia el Tribunal de Amparo declaró con lugar la Acción Constitucional de Amparo, ordenando al CONASAN cumplir con las recomendaciones del PDH en el Cuarto Informe, con plazo de quince días para hacer efectivo el plan emergente 2011.

Las autoridades del CONASAN de la administración anterior apelaron la resolución del Juzgado Decimocuarto de Primera Instancia Civil ante la Corte de Constitucionalidad (CC), por lo que en la actualidad se encuentra pendiente la resolución firme de la CC.

Se debe recordar que los representantes del sector empresarial y de la Instancia de Consulta y Participación Social apoyaron desde su presentación las recomendaciones del Cuarto Informe, la declaración de riesgo nutricional y el Plan Emergente 2011.

De tal forma, los resultados de las recomendaciones han significado ardua perseverancia, pero cada vez la receptividad encontrada en las y los funcionarios miembros del Consejo ha sido mayor, cuestión que se espera mejore en la actual administración para llenar la expectativa del fiel cumplimiento a la ley.

En este sentido, las actuales autoridades han manifestado su posición en cuanto a acatar las resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos y de las instancias legales, en este caso de la Corte de Constitucionalidad respecto

al tema, considerando la necesidad de dar cumplimiento a la misma y determinar las responsabilidades de quienes conformaron el anterior Consejo.³

De las recomendaciones del Procurador en los informes anteriores, es importante reseñar que en los cuatro informes presentados a la fecha, se han emitido recomendaciones referidas a la problemática estructural y coyuntural de seguridad alimentaria y nutricional. Asimismo, a la necesidad de fortalecer institucional y financieramente al Sistema para cumplir con las obligaciones de Ley que le competen y resolver así, de manera inmediata y progresiva, los problemas coyunturales y estructurales de SAN que afectan al país y a la población.

En cuanto a las recomendaciones generales, estas se relacionan al modelo económico, social y agroalimentario prevaleciente en el país desde la adopción de los programas de ajuste estructural y medidas de estabilización económica en los años 80' y 90' imponiendo la producción de monocultivos (y últimamente agro combustibles) causando pérdida en la producción alimentaria.

Frente a la problemática, hasta la fecha no se han impulsado transformaciones a ese modelo de uso de la tierra. No se ha avanzado significativamente en la reducción de la pobreza y la eliminación de la extrema pobreza en Guatemala, aún cuando se han impulsado algunos programas que en las intenciones pretendían iniciar procesos de educación y salud; se ha mantenido entre otros, una política de subestimación a las capacidades de los campesinos, entre ellos las mujeres campesinas y se han obviado expe-

³ Resolución tomada en la segunda reunión extraordinaria realizada por el CONASAN el seis de febrero de 2012. Consta en el Acta número 2-2012 del CONASAN.

riencias exitosas de cooperativas en la producción de alimentos, hortalizas, frutas y productos agrícolas ecológicos, productividad artesanal, ecoturismo y de otros servicios.

La creación de un sistema agroalimentario sugerido por el PDH desde el Primer Informe tampoco ha sido considerado, tomando en cuenta que apenas se ha tratado de incidir en el mercado de granos con programas de apoyo, muy limitados, para el pequeño productor y productor de subsistencia e infra subsistencia. Los programas de huertos y hortalizas impulsados hasta la fecha son insignificantes y no tienen mayor incidencia en la solución de la problemática de las familias campesinas. Sin la aplicación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la constitución de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural en todo el país no pueden existir las comisiones de seguridad alimentaria. Se ha recomendado a los alcaldes poner empeño en el cumplimiento de las leyes que rigen los consejos de desarrollo urbano y rural y la Ley del SINASAN, sin haber encontrado las respuestas positivas esperadas hasta el momento.

Sobre el sistema de información y comunicación de indicadores que debiera implementar la SESAN en búsqueda de la conformación de un sistema de monitoreo y alerta temprana, este adoleció de muchas deficiencias y, de hecho, su funcionamiento fue más nominal que real, debido a la falta de una concepción integral del sistema de coordinación interinstitucional y de dirección por parte de la SESAN, del CONASAN y su presidente, el entonces Vicepresidente de la República.

El Sistema de Información (SIINSAN) ha avanzado poco con la incorporación y difusión de información y mapas, a nivel municipal y departa-

mental, sobre indicadores de población, salud, desnutrición crónica y aguda, riesgo de inseguridad alimentaria, necesidades insatisfechas de agua e informes de alerta temprana.

Ha sido notoria la dificultad de la SESAN y del CONASAN para coordinar los sistemas informativos de los distintos ministerios y secretarías que lo componen. La información relacionada con el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional se encuentra dispersa entre estas instituciones, lo que no solo dificulta su obtención, sino que impide a la misma SESAN, CONASAN y SINASAN tener una visión global y particular de lo que se realiza para optimizar la ejecución de las acciones.

El Programa Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016, transformado luego en la Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016 fue mal concebido y aplicado con graves deficiencias, por lo que no puede decirse que haya alcanzado sus objetivos; la reducción que inicialmente la ENSMI 2008-2009 había informado, no fue confirmada en los resultados finales por lo que sería necesario revisarla aplicando una mejor concepción y eficiencia, involucrando a otros actores y programas encaminados a incidir en la reducción de la desnutrición.

Por otra parte, hubo incumplimiento premeditado en relación a la recomendación de evitar el paralelismo institucional surgido con la creación del llamado Consejo de Cohesión Social, objetado por el Procurador a partir del Segundo Informe. Se espera que tal situación no se repita a partir de la nueva institucionalidad creada por la actual administración (Ministerio de Desarrollo Social y la figura del Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural Integral).

En cuanto al fortalecimiento institucional, diversas recomendaciones dirigidas a la SESAN, al MAGA, al MSPAS, al MINEDUC, MINECO y en general a todas las instituciones del SINASAN se tomaron en cuenta frágil y parcialmente.

Entre las recomendaciones más importantes que han sido aunque débilmente tomadas en cuenta, pueden mencionarse la creación de un programa de apoyo a la producción de maíz y frijol en 2009 que lamentablemente se echó a perder en noviembre de ese año por la tormenta tropical número 16; el fortalecimiento del INDECA con la creación y distribución de silos; el retomar sistemas de información de SAN en algunos ministerios; el impulso de la búsqueda activa de casos; la creación de comisiones de SAN en los departamentos, municipios y comunidades (estas últimas de manera muy limitada); la creación de una Dirección en el MINEDUC para impulsar la educación nutricional; la iniciativa del MTPS de realizar monitoreos en más de 50 fincas sobre el cumplimiento de la Ley del Salario Mínimo y otras.

Se crearon plazas de representantes departamentales en todos los departamentos y algunos municipios importantes por la inseguridad alimentaria prevaleciente, aunque muchos de ellos se sostienen con aportes de la comunidad internacional.

Por otra parte, se recomendó desde el Primer Informe invitar al Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso de la República a las reuniones del CONASAN, para contribuir al impulso de los planes estratégicos y emergentes de seguridad alimentaria

y nutricional. Se recomendó también invitar a las sesiones al Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades, pues su presencia puede incidir en la superación de la problemática en los municipios, especialmente en las regiones y departamentos más vulnerables y con mayores indicadores de desnutrición crónica y aguda. En esta tarea puede contribuir también el Presidente de la Asociación de Alcaldes Indígenas de Guatemala. Si bien se atendieron estas recomendaciones, todavía no se observan importantes resultados de la participación de los funcionarios en las actividades del CONASAN y del Sistema.

Una situación importante fue la producida en el segundo semestre de 2009 por la sequía que afectó a población de los departamentos del llamado Corredor Seco ante la cual, conjuntamente con el G-4⁴ y el Frente contra el Hambre, se presentó al Gobierno del ingeniero Álvaro Colom una serie de propuestas que no fueron atendidas tal cual, sino implementadas con medidas que favorecían intereses propios.

Finalmente, en el cumplimiento de las recomendaciones coyunturales, la más importante producida en estos años de creación y funcionamiento del Sistema fue la relacionada con la situación de riesgo nutricional que amenazaba con convertirse en una emergencia nutricional a inicios de 2011. De las recomendaciones del Cuarto Informe, las dos iniciales fueron atendidas de manera parcial al aprobarse la declaración de una situación de riesgo nutricional y un Plan Emergente 2011, mismo que no fue implementado.

4 Grupo G-4, conformado por el Arzobispo de Guatemala, el Rector de la Universidad de San Carlos, el Presidente de las Iglesias Evangélicas y el Procurador de los Derechos Humanos.

El análisis de las recomendaciones, su cumplimiento o incumplimiento y el contexto general o coyuntural en que fueron emitidas, debe conducir a su consideración de experiencia ganada en el desarrollo del Sistema, con la finalidad de evitar la repetición de errores o negligencias y aplicar las mejores prácticas que la experiencia nacional e internacional han producido en

búsqueda de la erradicación del hambre y la extrema pobreza, la reducción de la pobreza, de la desnutrición crónica y aguda que afecta a la población y la niñez guatemalteca. La experiencia forjada como buenas prácticas, debe ser la mejor iluminación en nuestro camino para la superación del hambre y por el bien común, y nunca dejarla caer o deponerla abandonada.

La desnutrición en Guatemala

“El derecho a la alimentación es el derecho inalienable de todo ser humano a contar con acceso regular a una cantidad suficiente de alimentos adecuados desde el punto de vista nutricional y culturalmente aceptables para desarrollar una vida sana y activa. Es el derecho a poder alimentarse uno mismo de forma digna y autónoma, más que el derecho a ser alimentado.”

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Centro América

Guatemala ocupa el primer lugar en desnutrición crónica infantil en menores de cinco años en Centroamérica (54%), según la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), seguido de Honduras (29%), Nicaragua (22%), El Salvador (19%) y Costa Rica) con únicamente el 6%).⁵ Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos estima que de los países de la región de Latinoamérica y El Caribe, Guatemala es el país que registra la más alta prevalencia de niños con desnutrición crónica (49%), seguido de Honduras (29%) y Bolivia (27%).⁶

Ello explica la ubicación del país en el puesto No. 122 de 182 países evaluados a partir del Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; según la última estimación llevada a cabo en 2009. Se observa

que existen avances diferentes en cuanto a expectativas de vida al nacer, grado de escolaridad o conocimientos adquiridos y de estándares de vida de acuerdo al ingreso, especialmente a partir de la implementación de la Constitución de 1985 y la finalización del conflicto armado interno.

Aunque organismos internacionales y nacionales mencionan a la pobreza como la causa principal de la desnutrición, existen otras tan importantes como la falta de implementación de la lactancia materna exclusiva, la presencia de enfermedades como diarrea, infecciones respiratorias agudas, y otras; la falta de educación y de información sobre la buena o adecuada alimentación, la falta de consumo de suplementos

5 UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2010.

6 Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas, La desnutrición crónica en América Latina y el Caribe. Ver http://www.onu.org.pe/upload/infocus/pma_desnutricioninfantil.pdf

vitamínicos, micronutrientes o alimentos fortificados⁷ y el costo de los alimentos.⁸

Es universalmente aceptado que de la pobreza y extrema pobreza se deriva el hambre crónica que genera la desnutrición crónica que padece la población y la niñez en nuestro país. En Guatemala, el hambre estacional que genera la desnutrición aguda, particularmente en algunas regiones y comunidades, se agudiza entre los

meses de abril y agosto de cada año, debido al agotamiento de las reservas de alimentos de la población rural y a la estacionalidad de las actividades agrícolas en algunas regiones.

La última Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, destaca la evolución que ha tenido la desnutrición crónica en las últimas décadas, la que se resume en la tabla.

Tabla 1
Desnutrición crónica y aguda en Guatemala
Período 1987-2009

Año	Desnutrición crónica urbana	Desnutrición crónica rural	Desnutrición crónica país
1987	47.2	62.1	57.9
1995	35.3	56.6	49.7
1998/1999	32.4	54.4	48.4
2003	36.5	55.5	49.3
2008/2009	34.3	58.6	49.8

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI 2008-2009)

Esta desnutrición es mayor en los niños de población indígena (65.9%), superior al porcentaje observado en Afganistán (59%), país considerado como el de mayor desnutrición del mundo.⁹ En aspectos de salud relacionados, a pesar de que se reconocen logros importantes en las estadísticas de salud sexual y reproductiva, Guatemala ocupa el tercer lugar en razón de mortalidad materna y el quinto lugar en cuanto a mayor mortalidad infantil en la región americana. La Razón de Mortalidad Materna se ubica en 153 por 100 mil nacidos vivos, según la ENSMI 2008-

2009. Se informa también que la mortalidad infantil a nivel de país se ha reducido de 92 a 30 por cada mil nacidos vivos de los años 1987 a 2008, pero al mismo tiempo la mortalidad neonatal presentó un promedio del 51.4% de esta mortalidad de acuerdo a la ENSMI 2008-2009.¹⁰

Al observar la diferencia de mortalidad en los menores de cinco años de edad en el período de cinco años previo a la encuesta 2008-2009, la mortalidad neonatal se encuentra entre el 50% y 78.9% en algunos departamentos. En espec-

7 Especialmente por deficiencias de vitamina A, B12 y minerales como yodo, hierro y zinc.

8 UNICEF. Ver http://www.unicef.org/republicadominicana/health_childhood_10172.htm

9 Boletín No. 4 de la serie de documentos de análisis ;CONTAMOS!, Protegiendo la nueva cosecha: Un análisis del costo de erradicar el hambre en Guatemala, 2012-2021. Guatemala, noviembre de 2011, Pp. 7.

10 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Plan de Acción para la reducción de la mortalidad materna neonatal y mejoramiento de la salud reproductiva 2010-2015, Pp. 10.

tos nutricionales, las anemias por deficiencia de hierro en mujeres en edad reproductiva es de 23%; de este grupo las mujeres que mayor prevalencia presentan son las adolescentes (15 - 19 años) y en mujeres embarazadas 24%. Las causas más frecuentes de mortalidad materna son: hemorragia durante el parto y puerperio inmediato, hipertensión inducida por el embarazo y sépsis y complicación de aborto en condiciones de riesgo.¹¹

La búsqueda activa de casos de desnutrición proteico energética (DPE) y enfermedades relacionadas con la desnutrición en niños menores de cinco años, se inició en la 39ª semana del año 2009 y se continuó de manera progresiva en todo el 2010 a través de la creación de la Sala Situacional Desnutrición Aguda (Moderada y Severa) del MSPAS; lo cual permitió en 2010 establecer que el hambre estacional y la desnutrición aguda generaron la muerte de 187 niños menores de 5 años por desnutrición según el Centro Nacional de Epidemiología (CNE) del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), pero murieron en realidad 6 mil 575 guatemaltecos y guatemaltecas de todas las edades por causas asociadas al hambre como señaló el mismo informe del CNE.

Sin embargo, los datos que esa instancia debió recabar en 2011 solo se conocieron hasta la 46ª semana epidemiológica y adolecen de subregistro por la indiferencia que prevaleció en el MSPAS en los primeros meses de ese año en la búsqueda activa de casos.¹²

El debilitamiento del barrido nutricional o búsqueda activa de casos representaría un retroceso en la aplicación de una medida que el Procurador de los Derechos Humanos, el G-4 y el Frente contra el Hambre habían solicitado en 2009 al entonces presidente de la República. La solicitud fue reiterada por el Magistrado de Conciencia en el Cuarto Informe al CONASAN (2011) en relación a fortalecer los sistemas de información y actuar en consecuencia con información precisa.

Sin embargo, haciendo acopio de los datos de la Sala Situacional del MSPAS, en la semana epidemiológica 46ª (SE46) -del 13 al 19 de noviembre de 2011-, última presentada públicamente por el Ministerio en ese año, el seguimiento a los casos de desnutrición aguda y enfermedades relacionadas por parte del MSPAS arrojaba los resultados que se observan en la tabla.

Tabla 2
Casos de desnutrición y enfermedades relacionadas
Niños menores de 5 años
Período SE 46 de 2010 y 2011

Evento	SE46 2010	SE46 (13 al 19 Nov.) 2011	Diferencia
Desnutrición Proteico Energética	14,431	10,870	3,561 casos menos

11 Ídem.

12 En el Informe de la SE-46, se reconoce que de las 30 Áreas de Salud que realizan esa búsqueda, el 86% (25) tiene una cobertura cercana al 66%, un 10% (4) de las Áreas tiene una cobertura entre 33 y 66% y un 4% (1) tiene una cobertura menor al 33%.

Neumonías y Bronconeumonías	139,432	91,624	47,808 casos menos
Diarreas	312,066	238,660	4,34 casos menos

Fuente: Sala Situacional del MSPAS.

De los 10 mil 870 casos encontrados sobre desnutrición proteico energética, el 36% (3 mil 959) son de desnutrición severa mientras el 64% (6 mil 911) de desnutrición moderada.

Estas cifras comparativas manifestarían una reducción significativa que se explica considerando que en los primeros meses del año el barrido fue prácticamente abandonado por dicho Ministerio, aunque no deja de sorprender el hecho de que en las últimas semanas de 2011, a partir de la semana epidemiológica 39, el número de casos se habría reducido sensiblemente en relación a 2009 y 2010.

Deberá ser una prioridad para las nuevas autoridades del Sistema de Seguridad Alimentaría y

Nutricional, retomar la búsqueda activa de caso o barrido nutricional para fortalecer al sistema con el flujo de información precisa que debe llevar el SIINSAN, condición sine qua non, para la aplicación de sus medidas correctivas y preventivas.

Las deficiencias de vitaminas y minerales, conocidas como deficiencias de micronutrientes generan también el “hambre oculta”, problema nutricional severo que se relaciona directamente con la desnutrición crónica, el cual es causado por deficiencias de vitaminas y minerales como se indicó arriba.

Compromisos del Estado respecto al DSAN: Respeto, protección y realización efectiva

El respeto se asume como la abstención de conductas violatorias por parte del Estado de los derechos -en este caso de los derechos a la Seguridad Alimentaria y Nutricional y a la Alimentación Adecuada-, no legislar contra estos derechos y evitar la omisión de los tribunales sobre la conducta o comportamiento del Estado contrarias a los compromisos y obligaciones contraídas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros convenios internacionales de derechos humanos.

La protección se refiere a tomar medidas administrativas para eliminar obstáculos a su efectivo cumplimiento, a remover la legislación contraria a los derechos, legislar para su realización, el diseño e implementación de políticas públicas, la vigilancia y control de conductas violatorias de terceros y que los tribunales competentes se apeguen al cumplimiento de la legislación que protege estos derechos.

En cuanto a la realización, el Estado se responsabiliza a dedicar sus máximos esfuerzos y recursos para la consecución de los objetivos propuestos en los planes, programas, proyectos, políticas y estrategias para hacerlos efectivos y para toda la población.

Al respecto existe una alianza público-privada que ha permitido la incorporación de micronutrientes, especialmente de vitamina A al azúcar y de yodo en la sal como los programas más exitosos. Sin embargo, estas propuestas debieran fortalecerse, tal como lo recomendó el Foro Regional sobre Alianzas Público-Privadas en Nutrición en cuanto a que los temas de nutrición deberían ser de urgencia nacional, la posibili-

dad de formar un bloque para conseguir mejores precios de vacunas, elaborar publicaciones conjuntas, aprovechar el Consenso de Copenhagen para facilitar el dialogo público-privado, apoyar a familias para generar ingresos y crear un sistema integral de alimentación, líneas de investigación (clima, etc.) y una agenda regional de nutrición.¹³

13 Llevado a cabo en Guatemala el 21 de abril de 2009. Ver <http://www.estrategiaynegocios.net/vernoticia.aspx?option=2211&task=1>

El costo social y económico de la desnutrición

La desnutrición imposibilita la erradicación de la extrema pobreza y la reducción de la pobreza por sus efectos negativos en la salud y la educación y consecuentemente en los potenciales ingresos de quienes la sufren.

La desnutrición crónica en las niñas y niños menores de tres años tiene un impacto negativo durante todo su ciclo de vida.

Los niños desnutridos, en sus primeros dos o tres años, están expuestos a mayores riesgos de muerte durante la infancia y de morbilidad y desnutrición durante todo su ciclo vital.

La desnutrición impacta negativamente en la educación y la salud, restringe el potencial de desarrollo físico e intelectual, limita la capacidad de aprender y trabajar en la edad adulta y la productividad de las personas, con ello se impide el desarrollo.

Los efectos negativos, costos económicos y sociales, se producen en el corto, mediano y largo plazo.

Según el estudio del PMA/CEPAL, Costo del Hambre para Centroamérica y la República Dominicana; las pérdidas que el Estado de Guatemala alcanzó en 2004 en materia de salud, educación y productividad por atender la desnutrición global, alcanzaron la cifra total de US\$ 3 mil 128.4 millones, el costo más alto de Centroamérica, que le representó el 11.4% del producto interno bruto (PIB) del país¹⁴. Los costos en materia de salud ascendieron a US\$ 285.3 millones, los de educación a US\$16.50 millones y de productividad, el más alto, a US\$ 2 mil 826.60 millones, costos que si se atendiera adecuadamente la desnutrición global se reducirían sensiblemente.

Los costos señalados en el estudio hacen referencia a la prevalencia de enfermedades como las infecciones respiratorias agudas (IRAs) y las enfermedades producidas por alimentos (EPAs), el bajo rendimiento y la repitencia escolar y la deficiente productividad por el mismo bajo nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo nacional.

14 PMA/CEPAL, Costo del Hambre para Centroamérica y la República Dominicana, Panamá, junio de 2007, según el cual, los costos asociados a la desnutrición infantil ascendieron en el 2004 a más de 6 mil millones de dólares en los países de Centroamérica y la República Dominicana.

Aunque el ingreso per cápita no es una variable cuya incidencia se pueda ajustar totalmente a los niveles de desnutrición, una comparación entre países seleccionados demuestra que no necesariamente países con ingresos equivalentes tienen niveles de desnutrición similares.

Guatemala con un ingreso per cápita de US\$ 2,630.00 mantiene el mismo valor de desnutrición crónica para menores de cinco años de países cuyo ingreso representa apenas un 13% del ingreso guatemalteco, como ilustra la tabla 3.

Tabla 3
Comparación del ingreso per cápita
versus porcentaje de desnutrición crónica en países seleccionados
En millones de US \$ a valores del 2009

Países seleccionados	Valores de ingreso per cápita	Valores de desnutrición crónica (Menores de 5 años)
Etiopia	US D 330.00	51%
Níger	US D 340.00	46%
Guatemala	US D 2,630.00	49.8%
Paraguay	US D 2,280.00	18%
Georgia	US D 2,530.00	11%

Fuente: Estado Mundial de la Infancia (State of the World's Children), UNICEF 2011 y ENSMI 2008/2009.

Es claro que la relación establecida entre ingreso per cápita y desnutrición, apunta fundamentalmente a la inequidad de los ingresos en los distintos sectores de población en esos diferentes países.

La experiencia de más de cinco años de aplicación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, debe hacer comprensible a las actuales

autoridades del Sistema, el significado y la importancia del concepto de la Ventana de los Mil Días: combatir la desnutrición en los primeros 3 años de edad, para romper el círculo vicioso; invertir en la reducción y erradicación de la desnutrición en el país, es intrínseco a la dignidad, mejorará la calidad de vida de la población y elevará también el valor del capital humano guatemalteco.

La Seguridad Alimentaria y Nutricional, período 2008-2012

“La malnutrición y el hambre, tan extendidos en Guatemala, no se explican por una simple falta de alimentos, ya que las tierras del país podrían alimentar teóricamente sin dificultad a toda la población. Se deben mucho más a la desigual distribución de los recursos productivos del país. Guatemala sigue siendo uno de los países del mundo con mayores desigualdades en la distribución de los recursos, y la concentración de tierras y riqueza es extrema en razón de una larga historia de desarrollo excluyente que ha dejado a los pueblos indígenas desprovistos de tierras o de derechos laborales y los ha sometido a una discriminación racial omnipresente.”

Jean Ziegler
Informe Guatemala
18 de enero de 2006

Guatemala es capaz de producir todos los alimentos que su población necesita. Cuenta con tierras fértiles en cantidad suficiente y con población campesina que tiene tradición y habilidad en la producción agrícola. Sin embargo, no existe suficiente disponibilidad de alimentos; por una parte no hay acceso físico y tampoco acceso económico. Gran parte de la población, paradójicamente, la población campesina hábil para trabajar la tierra no puede acceder físicamente ni económicamente a los alimentos. Las

personas no tienen condiciones para producir sus propios alimentos, porque no poseen la tierra para cultivar o porque no tienen un empleo que les permita comprarlos en el mercado. La infraestructura es insuficiente y el precio de los alimentos representa una desproporcionada carga para los ingresos familiares, siendo los más afectados las personas con mayor debilidad como los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. La situación existe tanto en el área rural como en áreas urbanas.

Acceso físico y económico a los alimentos

En abril de 2005, con la idea de que podría aportar al desarrollo de municipios y áreas prioritarias de acuerdo a criterios de producción agrícola, pecuaria y turismo, el MAGA realizó un estudio para determinar cuáles eran los municipios y áreas prioritarias para sugerir obras viales que pudieran aportar al proceso de desarrollo¹⁵.

El mapa realizado en ese mismo estudio, que se refiere a la producción agrícola a nivel municipal, determinó la existencia de áreas en todos los departamentos que tenían un alto valor bruto de producción agrícola, pero que en su mayoría se situaban en la parte centro oriental de El Petén, todo el altiplano central y algunas regiones de Izabal y Jutiapa.

Según el documento, la producción pecuaria se ubicaba principalmente en las regiones sur y sur occidente de El Petén, norte y oriente de Izabal y algunas regiones de departamentos del sur del país como Retalhuleu, Escuintla y Santa Rosa.

Existen otros estudios con una clasificación respecto de los municipios y comunidades más vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional, que han servido para implementar la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica. La ENSMI 2008-2009 aporta también al respecto. Las distintas investigaciones podrían servir para determinar las obras de infraestructura necesarias para que los municipios y comunidades tengan un mayor y mejor acceso a los alimentos, facilitar el transporte de todo tipo de mercaderías, fortalecer su economía, aumentar el empleo, evitando también, en algunos casos, las pérdidas post cosecha.

No obstante, en la práctica, la asignación y distribución de obras viales se determinan, especialmente, por negociaciones políticas al margen de la objetiva necesidad o planificación ministerial, en detrimento de los objetivos contemplados en los estudios mencionados que prevén el uso de los recursos financieros para la promoción del desarrollo del país.

Existen programas y obras asignadas sobre construcción, pavimentación o rehabilitación de carreteras, pero en relación a caminos rurales solo existió en 2010 el proyecto Caminos Rurales y Carreteras Principales en su segunda fase, con un financiamiento del BIRF, el cual tuvo asignados inicialmente Q 2 millones 559 mil 539.00, pero fue reducido a Q 1 millón 873 mil 680, de los cuales sólo se ejecutó el 30.93% en once meses de 2010.

Estos aportes que han producido en el pasado distintos ministerios, especialmente el MAGA y el MICIVI, debieran servir para que el Congreso de la República inicie un proceso anual de asignación de obras en las áreas, municipios y comunidades priorizadas en función del desarrollo de los municipios y comunidades y con una visión de apoyo para la disponibilidad de los alimentos en el interior del mercado nacional.

El hambre en Guatemala es un drama que vive habitualmente la población pobre (53.71%) y extremadamente pobre (13.33%). El hambre y la desnutrición tienen dos formas en Guatemala: la desnutrición crónica y la desnutrición aguda. Las actuales condiciones del mercado laboral que generan desnutrición se observan a la luz de las más recientes encuestas sobre condiciones de vida, empleo e ingresos. Según la última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

15 MAGA, Clasificación de municipios para el desarrollo de obras viales prioritarias. Guatemala, abril de 2005.

(ENCOVI) 2011, la pobreza total aumentó en el período 2006-2011, aunque es menor a la que existía en el 2000. La pobreza extrema se ha reducido respecto a las encuestas realizadas en 2000 y 2006 como se observa en la tabla.

Tabla 4
Pobreza total y pobreza extrema en Guatemala
Período 2000-2011

Año	Pobreza extrema (%)	Pobreza no extrema (%)	Pobreza total (%)	No Pobreza (%)
2000	15.70	40.30	56.00	44.00
2006	15.20	35.80	51.00	49.00
2011	13.33	40.38	53.71	46.29

Fuente: ENCOVI 2011

La pobreza se distribuye de manera diferente si se analiza en relación a la población de los departamentos y regiones del país, es más aguda entre la población rural e indígena que entre la población urbana y no indígena.

Ello tiene serias implicaciones para la nutrición de las personas. Por ejemplo, mientras el requerimiento calórico diario per cápita es en el área urbana de 2 mil 246 kilocalorías, en el área rural es de 2 mil 362. Este mayor requerimiento de las personas que viven en el área rural no es congruente con la distribución del gasto en alimentos.¹⁶

El gasto en alimentos en el área urbana representa el 41.68% del ingreso total, mientras que en el área rural llega al 55.54%. Esta relación se explica por los ingresos más reducidos que se da entre la población rural en correspondencia con la urbana. Además, ocurre que el promedio de habitantes por hogar en el área urbana es de 4.49 personas, mientras en el área rural es de

5.37, lo que representan factores que agudizan la pobreza en el área rural.¹⁷

La reducida accesibilidad física, económica y social a los alimentos de la gran mayoría de la población guatemalteca se relaciona directamente con la pobreza, los ingresos insuficientes que no cubren el costo de la canasta básica de alimentos y de la canasta básica vital.

El salario mínimo de la población que depende total o parcialmente de su salario es insuficiente para atender a sus necesidades básicas y ha sido rebasado de manera sustancial por el crecimiento del costo de la canasta básica de alimentos.

La relación entre salarios e ingresos de los asalariados, jornaleros, micro, pequeños y medianos campesinos respecto al costo de la canasta básica de alimentos y la canasta básica vital es cada vez más distante, lo que repercute claramente en el estado nutricional de los hijos y toda la familia, pues la relación entre ingresos y gastos alimenticios es directa.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2011.

¹⁷ Ídem.

Salario mínimo y costo de la canasta básica de alimentos

El costo de la canasta básica de alimentos (CBA) se estableció en diciembre de 2007 en Q 1 mil 664.81 mensuales para una familia de cinco miembros, mientras que el salario mínimo establecido en 2008 para la actividad agrícola fue de Q 1 mil 660.00 y para las no agrícolas Q 1 mil 705 adicionándose por primera vez, el salario para actividades de exportación o de maquila que se estableció en Q 1 mil 662.50 mensuales. Los salarios se encontraban un tanto arriba para las actividades no agrícolas y otros por debajo del costo de la canasta básica de alimentos.

Al final de 2011, el costo de la CBA se encontraba en Q 2 mil 440.20, mientras que los salarios mínimos para 2012 se establecieron para la actividad agrícola y no agrícola en Q 2 mil 324.00 y para las actividades de exportación o de maquila en Q 2 mil 156.25 (sumada en ambos la bonificación de Q250.00). Se puede observar un incremento en la distancia entre el costo de la CBA y el salario mínimo para las diferentes ramas de la actividad económica, las cuales quedaron todas por debajo del costo de la CBA.

Debe hacerse notar a los honorables miembros del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), que para la población del área rural la situación violatoria de los derechos humanos es más complicada y difícil, al no hacerse efectivo el salario mínimo y no existir una estructura del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) capaz de supervisar y sancionar a las empresas agrícolas que incumplen con la Ley.

La inequidad y la discriminación vuelven esta situación más grave para algunos sectores. Por ello no es de extrañar que la organización Oxfam Internacional haya considerado a Guatemala como un caso “paradigmático de la desigualdad” a nivel mundial, debido al enorme contraste entre riqueza para unos pocos y pobreza para muchos.¹⁸

Existen agravantes en la realidad, por ejemplo, los ingresos de las mujeres son menores que

los de los hombres; los ingresos de la población en el del área rural son menores que en el área urbana. También, los de la población indígena son inferiores que los ingresos de la población no indígena.

La discriminación hacia la mujer, el indígena y el habitante del área rural es notoria, tal como lo demuestran los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2010 del Instituto Nacional de Estadística (INE) que confirman la brecha entre los salarios de las mujeres respecto de los trabajadores hombres y la desigualdad en las retribuciones de la población no indígena frente a los indígenas.¹⁹

Esta misma Encuesta determinó en 2010 una población total de 14.4 millones, la PEA se estimó en 5 millones 769 mil 262 y la población ocupada en 5.5 millones de trabajadores, apenas 2.1 millones (el 36.2 por ciento de la PEA) tiene

18 Oxfam, con ocasión de la presentación del informe Cultiva un futuro mejor. Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados Guatemala 03/06/2011. Ver nota de EFE en <http://vidayestilo.terra.com.ar/oxfam-asegura-que-guatemala-es-un-caso-paradigmatico-de-la-desigualdad,e6e54b0651c40310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html>

19 Según la Encuesta, el salario promedio mensual de una mujer en el área urbana metropolitana es de Q2 mil 034.82, mientras que el de un hombre es de Q2 mil 766.47 al mes, según la ENEI 2010. Mientras que el salario promedio de un indígena en el área metropolitana es de Q1 mil 608.21, un no indígena devenga Q2 mil 570.91 al mes. Según la Encuesta, las diferencias se reducen en el resto del área urbana y rural nacional.

un empleo formal. De acuerdo a estos datos, la informalidad estaría ubicada en un 63.8%.

La ENEI 2010 revela que la tasa de desempleo se ubica en 3.5 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), unas 202 mil 876 personas, superior a los 156 mil 186 desempleados reportados en la encuesta de 2004.

La Encuesta Nacional deja ver que el principal problema de la PEA de Guatemala no es el desempleo, sino el subempleo (personas que trabajan y ganan menos de lo que quisieran o que están sobre calificadas para las labores que desempeñan).

La tasa de subempleo ya estaba en un nivel alto en 2004, pero se agregaron más de 400 mil personas que no encuentran un empleo que llene sus expectativas de ocupación y de ingresos, lo que refleja una insuficiencia de la economía guatemalteca y la incapacidad del mercado laboral para ofrecer suficientes puestos de trabajo a la población laboral.

La Encuesta señala que el promedio de los salarios en el sector público es de Q2 mil 973.12 al mes y en el sector privado de Q1 mil 526.41, lo que estaba por debajo del salario mínimo vigente en 2010 (Q1 mil 950 mensuales).

El incumplimiento de las leyes laborales, entre los cuales sobresale el incumplimiento de los salarios mínimos en la ciudad y el campo, genera que los sectores que viven de un salario o ingreso fijo, sean aún más vulnerables.

Es tan grave esta situación que el Gobierno de Estados Unidos ha señalado la problemática en los últimos años. El Estado de Guatemala ha incumplido el capítulo laboral del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR.CAFTA), y

con ello ha provocado el riesgo de sufrir sanciones por millones de dólares.

En el área rural, destaca el empobrecimiento del campesino y la pérdida de su condición de propietario de tierras, vital para obtener ingresos o producción para la subsistencia debido al proceso de concentración que en lugar de detenerse se ha incrementado con la compra de terrenos o el desalojo de tierras habitadas por población campesina indígena. Esta situación se observa en todas las regiones, pero es más visible en la Franja Transversal del Norte y zonas en el río Polochic, con la implementación de megaproyectos y desarrollo de la agroindustria del azúcar y agro combustibles.

La desigual distribución de la tierra, del ingreso y de la riqueza conforman en Guatemala la existencia de elevados índices de inequidad; el 3.2% de las fincas ocupan 65.4% de la superficie de las tierras agrícolas; mientras 45.2% de las fincas ocupan apenas 3.2%.

La propiedad de la tierra ya había sido diagnosticada en el IV Censo Nacional Agropecuario, el que había establecido que del total de propietarios (822 mil 188) el 99.6% (819 mil 162) de los productores eran propietarios individuales de las fincas, mientras que sólo el 0.4% (3 mil 026) eran personas jurídicas (empresas). El 78.6% de los propietarios no realizaba otro trabajo adicional al de productor, mientras el 21.4% informó que tiene otra ocupación para complementar ingresos.

En Guatemala se ha considerado siempre que la propiedad privada es un derecho de todos los guatemaltecos y guatemaltecas, pero en los casos en los que se enfrentan campesinos y grandes propietarios, la autoridad judicial ordena desalojos sin considerar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los campesinos

de subsistencia e infra subsistencia, los que en muchos casos son habitantes ancestrales de esas tierras pero que no han recibido título de propiedad.

Los desalojos son objeto de señalamientos graves por las formas violentas con que se han ejecutado generalmente y la no observancia de ninguna de las normas previstas por los estándares internacionales para su ejecución para evitar daños a las familias desalojadas. Por el contrario se realizan de forma arbitraria y con violencia se procura en muchos casos la pérdida de tierras ancestrales de los campesinos y la muerte de dirigentes y miembros de las comunidades desalojadas. No se garantizan los derechos a la alimentación, a la salud, a la vivienda y al trabajo de los campesinos, en menoscabo de preceptos constitucionales y en violación de normas de obligada ejecución con la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos.

A pesar que el Estado de Guatemala ha intentado combatir la pobreza a través de distintas estrategias, ésta no se ha reducido significativamente, lo cual conlleva la pregunta de si dichas estrategias han sido las correctas. Como parte de su estrategia para erradicar la pobreza, los programas sociales impulsados por el Gobierno de Álvaro Colom fueron criticados no por su implementación, sino porque fueron ejecutados, en algunos casos, en áreas de clase media en la ciudad capital y en el Altiplano y no en las comunidades más vulnerables ya identificadas en los mapas de pobreza y vulnerabilidad nutricional y por no contar con un presupuesto sostenible y en algunos casos y aspectos por falta de transparencia.

Esto trae a cuenta la necesidad de que los programas que la nueva administración del Estado ha diseñado y planea implementar tengan una sostenibilidad en el futuro, que no afecten los recursos destinados a otros programas y a la necesidad de mejorarlos en cuanto a la selección de beneficiarios y a la publicación de resultados.

Los lentos avances en la reducción de la pobreza extrema, la desnutrición y el hambre dificulta también el cumplimiento de los Objetivos y Metas del Milenio (ODM), los que están relativamente lejos de cumplirse a pesar de que en algunas de las metas se ha avanzado.

El hecho de no disminuir la desnutrición crónica y la pobreza en la medida que se necesita para alcanzar los indicadores de las metas da al traste con cualquier tipo de mejora que se haga en otros ODM.

Último acontecimiento en la situación descrita en relación directa con la seguridad alimentaria, la disponibilidad y acceso de alimentos, es el abandono de parte de las principales bancadas del Congreso de la República, del compromiso adquirido con las organizaciones campesinas el 27 de marzo luego de la marcha Indígena Campesina y Popular realizada de Cobán a la ciudad capital, para impulsar la aprobación de la propuesta de Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral (iniciativa de Ley 4084); con lo que nuevamente el trabajo de un arduo proceso de consenso, queda abortado en el ya demasiado largo camino por acabar con el hambre y la malnutrición prevalecientes principalmente en el medio rural guatemalteco.

Disponibilidad de los alimentos

La globalización, los programas de ajuste estructural y medidas de estabilización económica que se pusieron en boga en la década de los 80' se tradujo en Guatemala en la desregulación del comercio y flotación del tipo de cambio, eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas, la liberalización de los mercados financieros y del tipo de interés, la privatización de los bienes y recursos del Estado, así como la implementación de la disciplina presupuestaria y reducción del Estado, lo cual afectó gravemente al Ministerio de Agricultura y su institucionalidad, y por lo tanto a los beneficiarios de sus programas, pequeños productores, especialmente de alimentos y que también terminó de afectar la producción nacional de maíz y granos básicos para la alimentación de la población guatemalteca en general. El proceso de globalización en Guatemala y Centroamérica llega a su punto culmine con la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Del proceso descrito, es importante establecer los pro y contras de algunas medidas implementadas que derivaron en la conformación de una nueva estructura económica, agrícola y agraria:

1. Mayor especialización de la producción agrícola dirigida hacia la exportación a través del monocultivo de productos considerados exitosos (azúcar, café, banano, cardamomo), con el uso intensivo de grandes extensiones de tierras, mano de obra del trabajador y campesino de manera temporal y en su mayor parte de forma flexible; aumento de los rendimientos de las empresas; conversión hacia mayores déficit en la producción de alimentos y de una abundante mano de obra que subsiste sin ingresos garantizados de manera permanente durante todo el año.
2. Dependencia de la importación y del mercado mundial de alimentos, lo que crea subordinación a ese mercado dominado por los grandes países productores -que en algunos casos subsidian su producción agrícola- y empresas monopólicas productoras de granos, alimentos e insumos agrícolas. Este mercado ha tenido en los últimos años un comportamiento de precios irregulares, generalmente al alza, lo que implica mayor esfuerzo y menor capacidad de compra y fortalece la dependencia de los precios del mercado mundial.
3. Aumento de los costos de la producción agrícola para los alimentos, al producirse alzas de precios de los insumos, semillas y arrendamientos de tierras que el Estado no supervisa; fuera del alcance de los pequeños productores y/o una reducción en la rentabilidad de la producción de alimentos.
4. Predominio en la producción nacional agrícola de la exportación de productos tradicionales en combinación con la producción emergente de hortalizas y frutas, las cuales no benefician significativamente a los pequeños productores y a los trabajadores agrícolas que conforman un grupo importante de población rural.
5. Mayor demanda y concentración de tierras y recursos para la producción de agro combustibles, desplazando la producción de alimentos y reduciendo el área de producción de éstos para el mercado interno.

6. La producción de alimentos recae en los productores campesinos de infrasubsistencia²⁰ y algunos de subsistencia,²¹ producción que no crece en la misma medida que la producción para la exportación debido a la escasa extensión de tierras, la baja rentabilidad de la producción de granos y alimentos en el mercado interno, las técnicas utilizadas por campesinos que viven en pobreza y extrema pobreza, el escaso apoyo estatal y otros factores.
7. Ampliación del mercado laboral flexible en las fincas productoras para la exportación al crearse un excedente de mano de obra que se desplaza cada vez más hacia la producción agrícola, agroindustrial y la industria urbana que no les garantiza un empleo estable y con ingresos suficientes para su existencia.
8. Generación de una agricultura cada vez más dependiente de las importaciones y mayor debilidad en la soberanía alimentaria del país.

Tabla 5
Importación y exportación de maíz blanco
Período 2003-2010
En toneladas métricas (TM) y (US \$)

Año	Importación		Exportación	
	TM	US\$	TM	US\$
2003	9,527.57	1,437,041	50.6	38,676
2004	38,610.75	5,560,759	566.36	42,649
2005	78,206.93	11,642,516	457.09	129,831
2006	80,426.15	12,117,790	8.78	8,375
2007	58,143.60	14,280,914	4,094.29	1,120,682
2008	19,558.90	6,337,491	11,977.70	3,074,409
2009	39,092.91	10,661,570	2,153.46	490,675
2010	24,745.31	9,913,228	2,127.54	615,932
Totales	348,312.14	71,951,309	21,435.86	5,521,229

Fuente: Elaboración propia con datos registrados del MAGA con datos del Banco de Guatemala

Como ejemplo, las cifras del MAGA reportadas en la tabla 5, para el período 2003-2010, muestran el desequilibrio entre importación y exportación de maíz blanco.

La información oficial existente obvia que el contrabando de maíz blanco en la frontera mexicana ha resuelto el déficit guatemalteco en

la producción de este maíz principal producto alimenticio por la población, creando también una artificial estabilización del precio del mercado nacional de este producto.

La situación también se manifiesta respecto al trigo, arroz y frijol como principales granos de consumo de la población rural y urbana guatemalteca.

²⁰ Poseedores de menos de una manzana de tierras y que representan el 45% de las familias dedicadas a la agricultura.¹⁹ Según la Encuesta, el salario promedio mensual de una mujer en el área urbana metropolitana es de Q2 mil 034.82, mientras que el de un hombre es de Q2 mil 766.47 al mes, según la ENEI 2010. Mientras que el salario promedio de un indígena en el área metropolitana es de Q1 mil 608.21, un no indígena devenga Q2 mil 570.91 al mes. Según la Encuesta, las diferencias se reducen en el resto del área urbana y rural nacional.

²¹ Que poseen extensiones de tierras de 1 a 10 manzanas, los que representan 46% de las familias productoras agrícolas.

Tampoco se han dado pasos encaminados a romper con la importación de insumos de fertilizantes y semillas que ponen en riesgo la producción de las especies de maíz originario respecto a la semillas tratadas; para evitar que los nuevos organismos provoquen propiedades indeseadas que contaminen las especies de granos naturales; la relación de estos organismos con otras especies de su medio ambiente (provocando la muerte de insectos no deseados o

contaminación por polinización de otras especies nativas de maíz) y las potenciales que afecten a los consumidores (como la producción de alergias o la resistencia a antibióticos).

Para el mismo período, 2003-2012, las importaciones de granos básicos confirman la dependencia de importación de granos, con mayores niveles en cantidades absolutas para el maíz amarillo, arroz y el trigo, como lo muestra la tabla 6.

Tabla 6
Importaciones de granos básicos
Período 2003-2010
En toneladas métricas (TM)

Año	Maíz amarillo	Maíz blanco	Frijol	Arroz	Sorgo	Trigo
2003	521,453	9,528	43	62,636	131	426,729
2004	517,812	38,611	35	80,324	76	440,931
2005	585,177	78,207	41	90,671	466	483,823
2006	686,019	80,426	60	107,391	526	446,872
2007	641,781	58,144	6	95,508	115	489,982
2008	574,104	19,559	10	88,295	252	470,288
2009	618,841	39,093	13	82,056	200	440,800
2010	602,003	24,745	9	70,517	88	488,720

Fuente: Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala 2011.

La producción de materias primas para la elaboración de agrocombustibles, como el etanol, ha creado un aumento en la producción principalmente de azúcar y palma africana y generado una mayor concentración del recurso tierra como se señaló arriba.

En Guatemala la producción de etanol y biodiesel tiene varios años de existencia; las destilerías que producen el etanol, cuentan con una capacidad instalada de 790 millones de litros al día (180 millones de litros anuales); más del

80% de su producción se exporta principalmente a Europa y Estados Unidos.²²

El desplazamiento de las áreas de terrenos aptos para la agricultura, sumado a la exportación de granos y alimentos al exterior, apuntala el déficit alimentario en Guatemala, haciendo más difícil la aplicación de políticas y estrategias eficaces en contra del hambre y la desnutrición.

El condicionamiento adverso a la disponibilidad de alimentos, se ve fortalecido con los efectos

²² Action-AID, Luis Solano, Estudio del destino de la producción de caña de azúcar y palma africana y situación de la producción y el mercado de agrocombustibles en Guatemala. Guatemala, diciembre de 2009, Pp. 15

del cambio climático por las pérdidas de cultivos debido a heladas, sequías y el invierno en la temporada de huracanes. Las pérdidas en la agricultura son cada vez mayores: el 51% de los agricultores en el sur y el oeste de Guatemala perdió más del 50% de sus cosechas debido a la tormenta Agatha en 2010 y el 90% de los agricultores reportaron daños en sus cosechas.²³

También en el 2011, las lluvias que se produjeron en algunas regiones, especialmente en los meses de mayo, junio, julio y octubre en cantidades arriba de lo normal provocaron pérdidas. Geográficamente fueron afectadas zonas bajas como la Costa Sur y Alta Verapaz y en el recorrido del río Polochic hasta Panzós; las lluvias perjudicaron a 14 departamentos de los cuales la mitad en contacto con el litoral Pacífico. Pérdidas sufridas igualmente con las inundaciones del mes de Octubre con el paso de la depresión tropical 12-E.

El MAGA evaluó en esa ocasión que para reactivar la producción agrícola, garantizar semillas mejoradas para la siembra de maíz y frijol, vacunación de aves de corral y recuperar la calidad de los suelos en las poblaciones afectadas por las lluvias en esas semanas eran necesarios Q.135 millones.

La escasez de alimentos se vio pronto reflejada en los precios de los alimentos en el mercado nacional. La tendencia alcista del precio del maíz en este año se mantuvo al alza durante varios meses: el 22 de junio 2011 el precio del quintal era de Q 225.00, lo que duplica el precio que se mantuvo en el 2010.

Ante esta situación, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), en su infor-

me Situación de las Reservas Alimentarias en Guatemala, dio a conocer en noviembre 2011 sobre el impulso del proyecto de habilitar silos a partir de 2012 para el almacenaje de maíz, comprado principalmente a pequeños productores, y poder mantener reservas alimentarias estratégicas para atender a la población afectada por fenómenos naturales o que estén en riesgo de inseguridad alimentaria²⁴. Este proyecto ha sido apoyado por el Gobierno de China-Taiwán y la Unión Europea con una inversión de más de Q 8 millones.

En el 2011 hubo intervenciones de la comunidad internacional con el fin de paliar la crisis alimentaria, como el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Occidente (Planocc) que prioriza los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Sololá, Quiché, Totonicapán y Huehuetenango, financiado principalmente por la Unión Europea. En el departamento de Quiché, el gobierno de Estados Unidos y gobiernos de Europa apoyaron un plan para impulsar la seguridad alimentaria a partir de una reunión del G-8 en 2009. También el Programa Mundial de Alimentos intervino en algunos municipios de Chiquimula, donde apoyaron 1 mil 111 niños menores de cinco años con desnutrición aguda, moderada y leve a través de la entrega mensual de lotes de maíz, frijol, harina y aceite, con el apoyo de la SESAN, el MAGA y las municipalidades.

Así mismo, en siete municipios de los departamentos de Totonicapán y Chiquimula, a través de esfuerzos conjuntos con el propósito mejorar los hábitos alimenticios de niños menores de 36 meses, mujeres embarazadas y lactantes, como un plan de acción, finalizado en 2011, de la SESAN, el MSPAS, el Fondo de Naciones Uni-

23 Programa Mundial de Alimentos, Evaluación de Seguridad Alimentaria en Emergencias.

24 En el Congreso de la República se han presentado entre otras, la iniciativa de ley que dispone aprobar la Ley de Granos Básicos, Iniciativa N° 4176, del 3 de agosto de 2010 y la iniciativa que dispone aprobar la Ley de Incentivo a la Producción de Granos Básicos, Legumbres y Hortalizas, Iniciativa N° 4395, del 30 de agosto de 2011. Se contempla la reactivación de los silos de INDECA y la creación de un Instituto Nacional de Granos Básicos.

das para la Infancia (UNICEF) y el Centro de Comunicación para el Desarrollo (Cecode).

Sin embargo, debido a las dimensiones de la problemática, estos esfuerzos tienen el alcance limitado de constituir sólo un paliativo, gestos humanitarios frente a la falta de disponibilidad y acceso físico y económico a los alimentos.

El reto de solución –sino de toda la problemática al menos de sus manifestaciones más graves– es como mejorar la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos; para disminuir sensiblemente la desnutrición crónica y aguda se requiere de una amplia estrategia que mejore, mediante el desarrollo rural integral, la economía campesina y el fomento de la inversión en la agricultura a pequeña escala.

La FAO ha implementado proyectos y ha acompañado su ejecución en algunas comunidades de diferentes municipios, con la promoción de las mejores prácticas de atención integrada de la seguridad alimentaria y nutricional, sistematizando experiencias, como las ejecutadas por el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en el Oriente del país, específicamente en los municipios de Casillas, Santa Rosa; San Agustín Acasaguastlán, El Progreso; Huité, Zacapa; Camotán, Chiquimula; Jalapa, Jalapa y Conguaco, Jutiapa. Estos proyectos se ejecutaron aplicando el enfoque de microcuenca, elaboración participativa de planes comunitarios, integración de prácticas promovidas en centros de enseñanza y aprendizaje (CEA) y formación de promotorías comunitarias a cargo de líderes y lideresas electas en asambleas.

Consumo de alimentos

Según investigaciones realizadas por el INCAP, el consumo es afectado también por la aceptabilidad individual, familiar y comunitaria de los alimentos. En la nutrición y la salud de las per-

También se promovió el establecimiento de una relación entre la municipalidad (creación de la Oficina Municipal de SAN con técnica y recursos locales para su funcionamiento), instituciones del Estado y organizaciones sociales de apoyo, en coordinación para la formación de promotores y promotoras comunitarias con conocimientos y asistencia técnica, transferencia de prácticas y tecnologías de mejoramiento de la seguridad alimentaria a mil 070 familias rurales (en el municipio de Huité, con reproducción de la experiencia en otros municipios de la región).

Igualmente, aplicación de un sistema local de monitoreo e información con participación de la SESAN y la COMUSAN, e incidencia en instancias departamentales relacionadas con la SAN. Ampliación de la planificación estratégica de la SAN de manera participativa, así como adecuación metodológica del desarrollo del proceso y aumento en el empoderamiento de los actores institucionales, sociedad civil, vinculando la realización de actividades coordinadas que conducirían al mejoramiento de la SAN en el municipio. La lección aprendida de esa experiencia es que: a través de mayor confianza en las capacidades y fortalezas de las comunidades, de sus organizaciones e instituciones, es posible revertir las condiciones desfavorables en que se encuentran dichas comunidades; las entidades competentes del Estado deben facilitar y apoyar una mayor articulación y eficacia de los actores y elementos comunitarios; impulsar de manera creíble y participativa la planificación y ejecución de las intervenciones a ser desarrolladas en las comunidades, municipios y departamentos.

sonas influyen las percepciones y conocimientos culturalmente formados sobre alimentos buenos y malos para la salud, para el tratamiento de enfermedades o para las distintas etapas

del ciclo de vida; influyen también las necesidades de los miembros de la familia, la información sobre alimentos apropiados para cada tiempo de comida, alimentos más nutritivos y otras concepciones nutricionales.²⁵

Esto señala la necesidad de mejorar la calidad del consumo de alimentos mediante el incremento de los programas de educación nutricional o incorporar este componente a aquéllos con que cuentan algunos ministerios; lo cual tendría alguna incidencia en la reducción de la desnutrición crónica, la morbilidad y mortalidad en Guatemala.

Sobre la educación nutricional, el Decreto 32-2005 establece que son encargados de ello el Ministerio de Educación (MINEDUC), el MSPAS, el Ministerio de Economía (MINECO) “en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, impulsar las acciones para desarrollar capacidades en la población para decidir adecuadamente sobre la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos”²⁶

En el cumplimiento de esta normativa, es el MINEDUC quien tiene más posibilidades de hacerlo a través de su función de llevar a cabo la educación en todo el territorio nacional, pues cuenta con más recursos de infraestructura y humanos, alcance territorial e incidencia poblacional. Esto no implica que el MSPAS y el MINECO se desentiendan de ello.

El MINEDUC ha informado en el pasado en el CONASAN, en distintos momentos, sobre los avances en las acciones realizadas respecto a sus atribuciones en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) las cuales, en el papel, parecen ser ambiciosas.

En el terreno de las capacitaciones al personal del Ministerio, se informó en su oportunidad que éstas se han realizado como parte de la estrategia de SAN plasmada en el PESAN. Este programa tendría resultados positivos siempre y cuando se haya ejecutado adecuadamente, pues se pretendía inicialmente capacitar a las autoridades de Gobierno, coordinadores y técnicos de campo.

Este trabajo se impulsó inicialmente desde la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGEPSA) con la idea de extenderlas a los consejos de educación, padres de familia y educandos.

Posteriormente se trasladó esta labor a la Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa (DIGEFOCE) con los propósitos de fortalecer los sistemas de valores familiares, modificar patrones higiénicos y alimenticios inadecuados y fomentar las acciones de gestión social. Sin embargo, los productos no se hicieron públicos como para conocer y analizar sus resultados.

En los programas existentes no constan indicadores de resultado y no existe disponible información específica de las capacitaciones que han realizado en toda la República (cantidad de padres de familia, comunitarios y niños que se hayan beneficiado de los programas).

Se hace necesario retomar los programas de educación nutricional y hacerlos eficientes, para que contribuyan a cambiar hábitos de nutrición e higiene y la situación de desnutrición crónica, morbilidad y mortalidad (tomando en cuenta que existen también causas por deficiente educación nutricional, de higiene personal y saneamiento ambiental).

25 INCAP, 50 Aniversario 1949-1999, Los Secretos de una Buena Alimentación, Pp. 9.

26 Artículo 30 del Decreto Legislativo No. 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Aprovechamiento biológico de los alimentos

En cuanto al aprovechamiento biológico de los alimentos, es importante lo que pueda realizarse en materia de conservación del medio ambiente, servicios de salud, condiciones de higiene y saneamiento ambiental.

La FAO reconoce que Guatemala cuenta con 35 cuencas hidrográficas. También ha considerado que estas no han tenido un manejo adecuado, lo que las hace vulnerables al cambio climático y a las tormentas y lluvias torrenciales del invierno, y son consecuencia de la degradación de las cuencas por la pérdida de cobertura vegetal, la deforestación, la ausencia de obras de conservación de suelos, el crecimiento demográfico, los sistemas inadecuados de producción, la falta de educación ambiental y la inestabilidad de políticas en materia de recursos naturales, ambiente y agricultura.²⁷

Ello explica la vulnerabilidad ante eventos como los sucedidos en los últimos años. Los de mayo 2010 en el que la erupción del volcán Pacaya, la tormenta tropical Agatha y el huracán Alex causaron graves daños al país por desbordamientos de ríos, derrumbes y deslaves que dejaron 156 muertos, 100 desaparecidos, 55 mil 607 personas afectadas y 135 mil 374 evacuados, según cifras oficiales. También los de 2011, especialmente por los efectos de la tormenta tropical 12-E.

Las consecuencias de estos fenómenos meteorológicos, al igual que los de Mitch y Stan, no pueden explicarse sólo por la intensidad de la precipitación. Debe tomarse en cuenta el deterioro ambiental del país, principalmente en lo que se refiere a la deforestación y degradación de las cuencas altas y a la falta de aplicación de

las políticas y leyes respectivas. A estos factores hay que agregar la localización de múltiples poblados y centros habitacionales en lugares vulnerables a las inundaciones y deslaves, y las deficiencias en la construcción de puentes y carreteras.

Dado que Guatemala está en una zona de alto riesgo, entre dos océanos, donde se forman anualmente gran cantidad de tormentas y huracanes, es cada vez más urgente la ejecución de políticas y planes gubernamentales que prevengan y permitan enfrentar estos fenómenos naturales en mejores condiciones, logrando la adaptación al cambio climático en el país. De otra forma, serán recurrentes los efectos de estos fenómenos de la naturaleza, afectando diferentes derechos humanos de los guatemaltecos en forma creciente y acumulada. Por esta razón, la FAO recomendó el manejo adecuado de las cuencas hidrográficas a través de políticas de gestión de riesgo.

El MAGA tiene el programa de Sostenibilidad de los Recursos Naturales, con varios subprogramas, sin embargo el presupuesto con que se cuenta para ello fue reducido y con una ejecución muy baja en 2011.

Por otra parte el MSPAS, en lo que respecta a la dotación de servicios de salud, es muy deficitario respecto a condiciones de higiene. No tiene programas trascendentes en cuanto a saneamiento ambiental. Su rectoría en materia de salud es dudosa pues la debilidad institucional no permite su incidencia efectiva en temas relevantes de higiene y salud.

²⁷ FAO señaló deficiente manejo de 35 cuencas, según publicación de Prensa Libre 18/06/2010.

Otras instituciones que tienen programas relacionados con salud ambiental son el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) y lo que se encuentra de manera dispersa en los consejos de desarrollo, las instituciones que tienen presupuesto en las obligaciones del Estado, fondos sociales y las secretarías. Las municipalidades tendrían recursos destinados de manera directa o indirecta para ello.

El programa Construcción y Conexión Intradomiciliar de Sistema de Agua Potable del MICIVI contaba el año pasado, en noviembre, con Q 12 millones 219 mil 628.28, pero con ejecución cero y el de Construcción del Sistema de Aguas Pluviales, del mismo ministerio, con un presupuesto vigente en noviembre reducido a Q34 millones 599 mil 407.73, también con ejecución cero.²⁸

Entre las obligaciones del Estado y Fondos Sociales se reconocieron proyectos de agua y saneamiento con presupuestos vigentes en noviembre que totalizan 117 millones, 125 mil 257 quetzales, con donaciones o proyectos financiados con préstamos, con una ejecución del 69.10%.

Por aparte, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tenían un programa de Agua y Saneamiento Ambiental, el cual era muy importante por la dimensión del monto de su presupuesto vigente en noviembre de Q 399 millones, 882 mil 064.19 con una ejecución, al finalizar once meses, del 68.35%.²⁹

También en los consejos de desarrollo se implementó el Aporte Extraordinario a Consejos de Desarrollo, donde aparece el programa Agua y Saneamiento Ambiental con un presupuesto

vigente de Q 43 millones 596 mil 899.33 y una ejecución de 51.76%.

Las Secretarías (*Secretarías y otras Dependencias*, según el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado) tenían un programa de Apoyo a Comunidades, la que ejecutaría un proyecto de Fideicomiso Bosques y Agua para la Concordia, el cual tenía un presupuesto vigente al mes de noviembre de Q 100 millones, pero con ejecución cero. Asimismo se tenía el programa Agua y Saneamiento para el Desarrollo Humano con un presupuesto vigente de Q 135 millones 714 mil 090.89, pero también con ejecución cero y el Fondo Nacional de Desarrollo el programa Agua y Saneamiento con un presupuesto vigente en noviembre de 1 millón 393 mil 908.39 ejecutados al 100%.

La ineficiencia del Estado en el uso de los recursos relacionados con un tema tan sensible en la salud y el derecho a la vida de la población, como lo es el sector relacionado con agua y saneamiento, es una grave responsabilidad que se traduce en la violación de esos derechos. Se conciben planificaciones ambiciosas y en el mejor de los casos se asignan presupuestos, pero en la práctica se mantiene dispersa la ejecución con modificaciones y reducciones, lo que conlleva la deficiente ejecución.

“Corrupción” es el nombre de muchas acciones que se esconden detrás de las razones de ineficiencia cuando se trata de enfrentar la morbilidad y mortalidad y otros graves problemas que se generan con sufrimiento en la población, entre otros por la falta de servicios básicos.

Respecto a la defensa del consumidor, los mecanismos para defender los derechos de los

28 Informe Anual Circunstanciado 2011 del PDH al Congreso de la República.

29 Ídem.

consumidores son muy débiles. La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), organismo encargado de hacer valer estos derechos, no tiene poder coercitivo para imponer penas importantes a los infractores, más que algunas sanciones administrativas. Las quejas de la población, que son abundantes, no son atendidas adecuadamente, a pesar de la conflictividad social que la situación genera.

A nivel municipal también se observan deficiencias. En septiembre de 2010 la Procuraduría de los Derechos Humanos, realizó la Supervisión sobre Cloración del Agua y Tratamiento de Desechos Sólidos y Líquidos.

Tabla 7
Condiciones sanitarias en municipios del país

Condición sanitaria verificada	Municipios que sí cumplen
Agua clorada	79%
Control de agua clorada	76%
Red de drenajes	93%
Mantenimiento de la red de drenajes	83%
Planta de tratamiento de aguas residuales	33%
Drenajes a flor de tierra	29%
Relleno sanitario	50%
Estudio de impacto ambiental en relleno sanitario	15%
Tratamiento de desechos sólidos	15%

Fuente: PDH - Supervisión sobre Cloración del Agua y Tratamiento de Desechos Sólidos y Líquidos. 2010.

Durante la supervisión fueron entrevistados 254 alcaldes o sus representantes, de 333 alcaldías existentes en el país, para verificar las condiciones de tratamiento del agua, drenajes, disposición y tratamiento de los desechos.

Se puede observar que sólo un bajo porcentaje de municipios cuentan con planta de tratamiento de aguas residuales (33%) y la mitad con relleno sanitario, aunque la mayoría de los mismos carece de estudio de impacto ambiental, por lo que se duda que reúnan las condiciones para ser considerados como tales. El tratamiento de los desechos sólidos sólo existe en un 15% de los municipios del país.

Durante la investigación, se entrevistó también a directores o personal de 266 centros de salud de la república respecto a la cloración del agua y la incidencia de enfermedades relacionadas con el saneamiento ambiental.

Aunque un alto porcentaje de municipios cuentan con agua clorada (79%), en una alta proporción el proceso de cloración es inadecuado. Esto se debe principalmente a la falta de personal técnico idóneo para su realización. En muchos casos el proceso de cloración es realizado por los fontaneros, quienes no cuentan con la suficiente preparación técnica para el desarrollo adecuado de esta actividad.

Se constató que el mayor porcentaje de contaminantes que tiene el agua entubada es el de coliformes fecales.

Como resultado de esta situación, entre las enfermedades más atendidas por los centros de salud supervisados (período enero-septiembre) se encuentra la tifoidea con 82 casos y el 0.05%; el rotavirus con 2,458 casos y el 1.4%; la diarrea con 167,190 casos atendidos y el 94%; el dengue con 6,386 casos y estafilococo con 2,309 casos y el 1%.

Los departamentos con mayor incidencia de diarrea resultaron ser Escuintla y Huehuetenango. El dengue, provocado por agua estancada y proliferación del zancudo se concentró en Escuintla, Guatemala y Baja Verapaz; el estafilo-

coco registró mayores frecuencias en Izabal, El Progreso y Sololá.

Las municipalidades admiten que no cuentan con el personal idóneo para controlar el proceso de cloración del agua; los técnicos de los centros de salud de las localidades prestan el apoyo para el desempeño de esta actividad.

Se observó en la mayoría de municipalidades, que no existe personal encargado y capacitado para realizar los controles necesarios en los lugares de captación del agua -riachuelos y nacimientos-, en donde existe mayor riesgo de contaminación del vital líquido, ya que las fuentes se contaminan con desechos sólidos, principalmente durante la temporada de invierno. Por esta situación, las enfermedades más frecuentes son diarreas y granos en la piel.

Recursos financieros nacionales y de la cooperación internacional

Para implementar la política, estrategias, planes y programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, relacionados con el derecho a la alimentación, el Estado guatemalteco cuenta con los instrumentos legales y procedimientos para elaborar la planificación, anual o de más años.

Con respecto a los recursos financieros puestos a disposición, estos han sido insuficientes para las necesidades de avanzar en la erradicación del hambre, la extrema pobreza y pobreza. A las tradicionales dificultades del Estado para contar con un presupuesto progresivo con visión en derechos humanos, se agregaron en 2011 las dificultades que representaron la crisis económica y financiera mundial 2008-2009, así como las provocadas por el cambio climático en los últimos tres años.

La Ley del SINASAN, su reglamento y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del

Estado, determinan los procedimientos respectivos por medio de los cuales el CONASAN esta en posibilidad de conocer y estudiar, en marzo de cada año, los programas que cada ministerio, secretaría o entidad gubernamental implementará al respecto para el siguiente año, y extraer las consecuencias pertinentes y necesarias para la ejecución de su mandato.

Para el año 2010 se aprobó el Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POASAN) desde el año anterior. Para hacerlo efectivo, el Sistema contó con recursos nacionales e internacionales, contemplados con anterioridad por cada institución.

En la supervisión realizada a la SESAN el 29 de julio de 2011, examinando los reportes financieros entregados por la Dirección Financiera de la SESAN a la PDH, se observó que dicho presupuesto era sostenido fundamentalmente con fondos de donaciones (Unión Europea (UE),

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (UNICEF) en un 81.94% y una contribución del y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia Estado por menos de la quinta parte del total.

Tabla 8
Resumen del presupuesto de SESAN
Año 2011
En quetzales y porcentajes

Presupuestos	Vigente (Q)	Ejecución enero-julio %
Ingresos tributarios IVA PAZ	19,294,951.00	18.06
Donaciones Externas	87,533,430.00	81.94
Total	106,828,381.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Financiera de SESAN

En 2011 se incrementó el apoyo de la Unión Europea a 40 millones 300 mil euros, este programa denominado Programa de Apoyo a la Política de Seguridad Alimentaria Nutricional Línea Base 2011-2012, finaliza el 31 de diciembre de 2012, es decir, todavía está vigente.

Tabla 9
Presupuesto de SESAN
Al mes de julio, año 2011
En quetzales y porcentajes

Presupuestos	Vigente (Q)	Pagado (Q)	Saldo por deber/pagar	Ejecutado %
Ingresos tributarios IVA PAZ	19,294,951.00	10,142,188.58	9,152,762.42	52.56
Banco Interamericano de Desarrollo	2,804,000.00	201,948.67	2,602,051.33	7.20
Comunidad Económica Europea	83,729,430.00	4,214,717.89	79,514,712.11	5.03
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	1,000,000.00	0.00	1,000,000.00	0.00
Totales	106,828,381.00	14,558,855.14	92,269,525.86	13.63

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Financiera de SESAN

La ejecución del presupuesto aportado con donaciones es sumamente baja, apenas ejecutado a finales de julio en un 13.63%. El retraso en la presentación de informes de las instituciones ejecutoras influyó en el nivel de ejecución del presupuesto general de la SESAN.

Evidentemente, el Estado debe comprometerse más con el presupuesto de la SESAN y de segu-

ridad alimentaria y nutricional para sacar adelante los nuevos planes, programas y proyectos que en relación a Hambre Cero, los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y la Comisión de Desarrollo Rural Integral impulsen, ejecuten o coordinen. El Estado tiene la obligación de asumir este compromiso con la población guatemalteca, especialmente la más vulnerable frente a la inseguridad alimentaria.

La nueva administración gubernamental en materia de SAN y sus prioridades

“Dada la situación de hambre y de extrema pobreza de Guatemala, la realización del derecho a la alimentación debería pasar a ser una prioridad urgente.”

Jean Ziegler

Informe Guatemala /2006/

Según declaraciones públicas e información obtenida mediante entrevistas directas de la PDH con funcionarios encargados de la institucionalidad de seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo social y desarrollo rural integral, el principal instrumento de aplicación e implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSAN) y sus estrategias en la nueva administración, resulta ser el Pacto, Plan o Programa Hambre Cero.

Además, en los pocos meses que tienen de gestión gubernamental, las autoridades del Ejecutivo plantean una nueva institucionalidad para reducir la pobreza, extrema pobreza y la desnutrición al generar el Ministerio de Desarrollo Social y la creación de la figura del Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural Integral, así como la integración profesional y técnica de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, poniendo a la cabeza de dichas dependencias a Luz Lainfiesta, Adrián Zapata y Luis

Enrique Monterroso, respectivamente. En este marco fue aprobada de urgencia nacional la reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo mediante el Decreto Legislativo No. 01-2012.

Asimismo, la Ley de Vivienda fue creada por Decreto 09-2012, lo que se aprecia como una ampliación del marco jurídico relacionado con la SAN. La vivienda es un tema vinculado con la higiene, la salud y la seguridad alimentaria y nutricional -en materia de aprovechamiento biológico de los alimentos-. Además el ente rector, el MICIVI, donde se encuentra ubicado el Viceministerio de Vivienda, forma parte del CONASAN y el SINASAN.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social, contempla impulsar ocho programas, los cuales reflejan al menos en la superficie continuidad con los iniciados en el período anterior bajo los programas de Cohesión Social. La duda sobre los efectos de su carácter asistencial solo será des-

pejada con el avance de su ejecución. El carácter humanitario de la asistencia es ciertamente necesario en una primera etapa, generalmente de emergencia para combatir la desnutrición dados los niveles que esta presenta, sin embargo, sería insuficiente para alcanzar resultados en el mediano y largo plazo, si dichos programas no son acompañados de medidas económicas que incidan en las condiciones estructurales, aquellas que determinan la misma desnutrición, la pobreza y extrema pobreza, por ejemplo, medidas económicas que se relacionen directa y específicamente con la producción agrícola y pecuaria, y la mejoría de la relación salarios-canasta básica de alimentos y canasta básica vital, el empleo, el subempleo y otros temas relacionados con los ingresos y la inequidad.

También puede observarse que la base jurídica en que descansa el Ministerio es la Ley de Desarrollo Social, Decreto Legislativo 42-2001 y la Política Nacional de Desarrollo Social y Población, las que contemplan un amplio espectro de acciones en los ámbitos económico, social, cultural que deberá ser desarrollado en el futuro para cubrir los aspectos no contemplados en esta primera etapa.

Según la información, los programas se implementarán atendiendo las circunstancias de la población más necesitada y serán dirigidos de acuerdo a los resultados de encuestas anteriores del INE, MSPAS, MINEDUC, MAGA-VISAN (ENCOVI, ENEI, ENSMI, Censo Escolar 2008, Mapa de Pobreza, etc.).

Sin embargo, en el impulso inicial de los programas, esta información no se encuentra actualizada y detallada, por lo que se acude a censos con metodologías que en el pasado han sido motivo de señalamientos. Existe el riesgo de que se retomen comunidades urbanas y rurales donde anteriormente aplicaron los programas

de Cohesión Social, con la posibilidad de repetir los errores en la selección de beneficiarios.

Para optimizar la eficiencia y alcanzar mejores resultados en la distribución de las ayudas a los beneficiarios de los programas, es necesario que SESAN, INE, MDS construyan en conjunto y de manera coordinada sin duplicación de esfuerzos, un sistema de información que permita localizar a las familias más necesitadas de esos apoyos para enfrentar la pobreza, extrema pobreza y desnutrición. Un sistema que ajuste los datos para saber en dónde están ubicadas las comunidades y familias más vulnerables, a partir de que existe en la Ley del SINASAN el propósito de crear el Sistema de Información de Inseguridad Alimentaria y Nutricional (SIINSAN) y otros sistemas de información y comunicación.

Sin ese sistema, los programas continuarán perdiendo eficiencia y eficacia con lo cual se desperdiciarían valiosos recursos que actualmente están disponibles.

Según la información obtenida, el MDS planificó iniciar con los programas en la segunda quincena de abril en todo el país, pero existen retrasos aún en los municipios priorizados por el Plan Hambre Cero.

Por su parte la SESAN, inició con la propuesta de la creación de un Pacto contra el Hambre, elaborando su respectivo plan (Hambre Cero) y programa.

El propósito de Hambre Cero es reducir diez por ciento la prevalencia de desnutrición crónica en la niñez menor de 5 años, al finalizar el 2015, focalizando las intervenciones en los 166 municipios priorizados de acuerdo con los resultados del Tercer Censo de Talla en escolares de primer grado, del 2008/2009.

La prioridad que para la actual administración tiene la problemática del hambre y la desnutrición en el país, es de suma importancia y una orientación política acertada.

Se valora muy positivamente que el documento Plan Hambre Cero, incluya en su texto un diagnóstico sobre la pobreza, desnutrición y desarrollo, objetivo, fundamentado en diversos estudios técnico-científicos elaborados en el país.

También es de valorar positivamente, que el mismo documento exprese con claridad que los instrumentos orientadores del Plan, son la Ley del SINASAN como marco jurídico pertinente, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus estrategias, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como los instrumentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional.

De igual forma, es muy positivo y corresponde a recomendaciones hechas por el Procurador en informes anteriores, el hecho de que el plan tome en cuenta la institucionalidad del SINASAN como propia plataforma de impulso y que otorgue mayor participación al ámbito departamental, municipal y comunitario.

Por lo mismo, el Magistrado de Conciencia considera necesario que dicha política se plasme en

una planificación de mediano y largo plazo y se exprese concretamente en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN), que regirá para el próximo período a partir de 2013. Esta planificación estratégica incluso requiere una adecuación del Plan Operativo 2012 aprobado por el CONASAN en el 2011.

Por ello, sería una acción necesaria la adecuación de las estrategias planteadas en la Política de Seguridad Alimentaria a los planes del actual gobierno, o aún más, una readecuación de dicha política al momento actual, mediante un nuevo proceso participativo de creación y aprobación con el preciso papel del INCOPAS y sus sectores allí representados.

Por otra parte, el “Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional para Occidente -Planocc- 2012-2016”, respaldado por la Unión Europea denominado, está siendo readecuado para su aplicación dentro de la estrategia general de Hambre Cero, tomándose en cuenta también en el otorgamiento de prioridad a municipios por el índice de vulnerabilidad en inseguridad alimentaria y nutricional (IVISAN), en articulación con el PESAN.

Según la información obtenida, el presupuesto planteado para impulsar el PLANOCC es como indicado en la tabla 10.

Tabla 10
Estructura básica inicial de financiamiento del PLANOCC

Requerimientos de inversión		Q	US \$	%
1	Programa de Asistencia Nutricional y Alimentaria	5,942,40	742,80	40
2	Programa de Servicios Sociales Básicos	4,456,80	557,10	30
3	Producción, Transformación productiva y comercialización	3,714,00	464,25	25
4	Fortalecimiento de la institucionalidad del PLANOCC	752,00	94,00	5
TOTAL		14,865,20	1,858,00	100

Fuente: Planocc, última versión.

Contemplar la Ventana de los Mil Días, como estrategia de combate a la desnutrición en los primeros tres años de edad es una medida acertada, pues ha sido fundamentada suficientemente en estudios académicos y científicos.

Hambre Cero menciona como componentes: la provisión de servicios básicos de nutrición y salud, la promoción de la lactancia materna y alimentación complementaria, la educación alimentaria y nutricional, los alimentos fortificados, el mejoramiento de los ingresos y la economía familiar, el agua, saneamiento y vivienda saludable y la gobernanza local en SAN, a cargo de los ministerios responsables.

En el fondo se puede visualizar el fortalecimiento institucional y financiero de los ministerios encargados, como el MSPAS, en los programas y servicios básicos de salud y nutrición como un resultado al final del período, lo cual es positivo. Por supuesto la reducción de los índices de desnutrición crónica en función de la cantidad de recursos que se inviertan y de la calidad de los servicios prestados a la población más vulnerable.

Salvo los programas incluidos en Hambre Cero, los componentes de viabilidad y sostenibilidad, especialmente el de Mejoramiento de los ingresos y la economía familiar (generación de ingresos y producción local) podría ser un mecanismo que contribuiría a resolver parte de la problemática estructural del empleo e ingresos, aunque solo se encuentra su enunciado sin conocerse la dimensión de los recursos de inversión disponibles y aquellos necesarios capaces de impactar de manera sostenible en la reducción de la pobreza.

En cuanto a la evaluación de la ejecución de Hambre Cero, la propuesta contenida en el Plan prevé su realización sobre una matriz, que ya ha sido confeccionada pero cuyos indicadores todavía se encuentran en construcción. Esta metodología se enmarca en las recomendaciones que el PDH ha realizado en anteriores informes.

Con respecto a la Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral, esta puede considerar en su que hacer la inclusión de aspectos relacionados con la problemática estructural del área rural.

La ruta trazada por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y la Universidad Rafael Landívar (URL), planteamiento que origina la formación de dicha Comisión Presidencial, plantea tres roles clave del Estado para alcanzar el desarrollo rural, que resumidamente se refieren a: la promoción de la economía campesina para la producción de excedentes; el subsidio para campesinos excedentarios y facilitar (regular) a los productores para su competitividad en el mercado mundial. La propuesta hace énfasis en que los dos obstáculos principales para llegar a un consenso de desarrollo rural han sido el tema agrario (o Reforma Agraria) y las dos visiones –opuestas– del desarrollo (una hacia fuera, que impulsa las exportaciones, o hacia adentro, que propicia el fortalecimiento del mercado interno). Por ello la propuesta académica de replantear el abordaje antagónico, sustituyéndolo por uno que priorizara las convergencias, intersecciones y complementariedades para hacerla viable.

En este marco, el Ejecutivo dio a conocer el Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, a ser impulsado por la Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral³⁰.

La idea de las universidades, que da origen al plan a ser ejecutado por la Comisión, no incluye la problemática agraria ni el fortalecimiento del mercado interno y la soberanía alimentaria, sin embargo, es una propuesta para hacer viable el inicio de un desarrollo rural.

La debilidad de dicho planteamiento académico, trasladado al campo práctico, se hizo evidente con las demandas campesinas hacia el Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial durante la Marcha Indígena, Campesina y Popular en la ciudad capital el 27 de marzo de 2012, confirmando que la conflictividad agraria es un fenómeno que debe solucionarse a través de políticas que enfrenten esa realidad y no que la pospongan para un futuro incierto, pues tiene repercusiones en la disponibilidad y acceso económico a los alimentos de cientos de miles de guatemaltecos y guatemaltecas que viven en el área rural.

Por su dimensión esta problemática fue abordada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pillay, en su Informe Anual al Consejo de Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala; Capítulo VII, situación de los Pueblos Indígenas, el racismo y discriminación y los derechos a la tierra y al territorio³¹.

Coincidentemente, la Alta Comisionada, ratificó sus puntos de vista en su visita a Guatemala realizada entre el 10 y 15 de marzo, donde manifestó su preocupación por la discriminación, el racismo y la necesidad de fortalecer el poder civil, la protección para las tierras indígenas y el desarrollo rural para garantizar la seguridad y justicia con pleno respeto a los derechos humanos.

30 Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral: El sujeto priorizado es la economía campesina entendida como “el conjunto sistemático de estrategias y actividades que la familia y la comunidad rural desarrollan para lograr satisfacer sus necesidades vitales materiales y espirituales, en función de alcanzar una vida digna, en armonía con el territorio y el ambiente con los que conviven; siendo tres de sus características fundamentales: el trabajo familia, la producción de sus propios alimentos y el rol central de la mujer en la reproducción y fortalecimiento del sistema. La economía campesina es poli-activa y sus expresiones varían de región en región, determinadas por los elementos socioculturales y por los factores físicos del entorno. Es una economía dinámica en las relaciones y vínculos con el mercado, las instituciones públicas y entre comunidades”. Pp. 11.

31 Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición: Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. Naciones Unidas, A/HCR/19/21/Add.1, 27 de enero de 2012.

La situación de la población indígena y campesina del área rural fue también objeto de verificación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la visita al país entre el 7 y 10 de marzo de 2012, de la Comisionada Dinah Shelton en su calidad de Relatora para Guatemala y Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, quien expresó su profunda preocupación por la grave situación de derechos humanos que afecta a los pueblos indígenas en Guatemala, la cual ve asociada a la falta de adopción de medidas dirigidas a garantizar sus derechos sobre la tierra y recursos naturales.

Tomando en consideración las recomendaciones emitidas y la objetividad del análisis, es importante que se proponga en el Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, en el capítulo III (referido a las políticas sectoriales que tendrán prioridad para activar y adecuar dicho Plan), y en el capítulo IV (referido a la articulación de las políticas sectoriales relacionadas con el Desarrollo Rural Integral), dar el impulso inicial a la promoción de la economía campesina y promover a los productores de excedentes para que se incorporen a los mercados y que prosperen hasta donde sus capacidades y anhelos lo permitan.

Este planteamiento será objeto del quehacer de la Comisión para articular las políticas relacionadas con el desarrollo rural integral, en el período disponible de cuatro años, el cual ha dado inicio con la intencionalidad de impulsar la activación de una política de desarrollo rural diseñada en la PNDRI.

La puesta en práctica de las recomendaciones de los altos organismos de derechos humanos y de los acuerdos que la dirigencia campesina logró durante la Marcha con los tres poderes del Estado, darían un mayor margen de maniobra al trabajo de la Comisión Presidencial, con mayo-

res posibilidades de éxito, ampliando su labor más allá de lo planteado de manera académica por las universidades.

Por el contrario, el retiro de la agenda legislativa en el Congreso de la República, de la Ley de Desarrollo Rural Integral, no es una señal positiva y compatible con los ofrecimientos y acuerdos con la dirigencia campesina. También contribuyen a crear un clima desfavorable por la zozobra e impaciencia que provocan, los aumentos de los precios de la gasolina y combustibles; de la carne, maíz y otros productos alimenticios que tendrán efectos de mayor empobrecimiento de la población más vulnerable. A esto se agrega la inseguridad ciudadana, coincidentemente con hechos como el lamentable asesinato del representante sindical en el INCOPAS del CONASAN, Ovidio Ortíz y otras personas fallecidas en las mismas circunstancias, con los móviles del suceso aún no esclarecidos.

Hasta el momento, se registran retardos en la ejecución de los planes, por ejemplo con relación al inicio de los programas del MDS, así como con la implementación del Plan Hambre Cero en los ocho municipios con prioridad -que debió realizarse en abril-, con lentos avances; igualmente la compra, distribución y entrega de fertilizantes por el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el cual tropezó con los procesos de licitación; los tradicionales retrasos en la asignación de recursos para la refacción escolar y la gratuidad de la enseñanza al inicio del ciclo escolar; también en el MSPAS, los insumos ofrecidos se demoraron con la renuncia del Ministro Arredondo.

El Ministerio de Finanzas Públicas debe prever los problemas recurrentes que ocasiona la falta de visión de los tiempos en que deben iniciar su ejecución determinados programas. Las dificultades sobresalientes han sido tradicionalmente

los retrasos en la asignación de recursos para la refacción escolar y la gratuidad de la enseñanza al inicio del ciclo escolar, así como para la compra y entrega de fertilizantes al comienzo de la temporada de siembra de granos y alimentos.

Estos inconvenientes pueden evitarse con la previsión y asignación oportuna por parte del MFP y en general realizando un estudio de otros programas que presenten similares características, tarea que también atañe a la SESAN y al CONASAN.

Ante la falta de preparación de funcionarios e incapacidad de los mecanismos del Estado para iniciar las acciones que Hambre Cero demanda para su implementación; inexistencia de recurso humano capacitado y con una cultura de acción y servicio necesaria para acelerar procesos, la capacitación y sensibilización de encargados, trabajadores y técnicos en todo el país se vuelve una prioridad, por lo menos en esta primera etapa gubernamental, antes que las carencias e insuficiencias sean el impedimento insalvable para el logro de los objetivos en el mediano plazo.

Otro aspecto importante es el relacionado con el presupuesto de los ministerios, dependencias y sus programas destinados a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (la institucionalidad del Sistema) cuya ejecución debe estar orientada por Consejo según la planificación estratégica y operativa emanada del Plan (PESAN) y ejecutada de forma coordinada.

Además, para fortalecer el presupuesto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, es necesario adecuar con ese fin el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado (PIEE).

En el actual proceso de elaboración del presupuesto de SAN se han generado diversas cifras alrededor del Plan Hambre Cero, sin que se tenga claridad sobre una cantidad definida.

Según las últimas informaciones recibidas, las instancias que participarían en el Plan Hambre Cero aportarían a éste de la manera como indica la tabla.

Tabla 11
Contribuciones de entidades del Ejecutivo al Plan Hambre Cero
En millones de quetzales

Entidad	Vigente	%
Ministerio de Comunicaciones	Q1,439.20	42.80
Ministerio de Educación	Q651.10	19.36
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Q502.70	14.95
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q467.60	13.91
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	Q302	8.98
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Q0.10	0.00
Total	Q3,362.70	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de hemeroteca.

Estimamos que para alcanzar la meta de reducir en diez por ciento, en cuatro años, la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, será necesario, además de la voluntad política manifiesta, que los esfuerzos sean correcta y eficazmente coordinados en todas las instituciones del Estado que tengan en ello una responsabilidad, las municipalidades, sociedad civil y sector privado, con disposición de los recursos humanos y financieros suficientes de manera sostenida. Es decir que el Gobierno Central, el Congreso de la República, las municipalidades y las comunidades tienen que lograr una coordinación y un grado de esfuerzo conjunto especial como condición para alcanzar el objetivo.

La meta es ambiciosa, pero alentadora: lograr el propósito de alcanzar los mejores resultados que al respecto la experiencia internacional ha obtenido, sería un éxito extraordinario. Se cuenta con experiencias exitosas recientes, como la de Chile, que redujo la desnutrición crónica en un 21.1%, del 23% al 1.9% en un período de 15 años; Tailandia que la redujo en 10%, del 25% al 15%, en un período de 9 años (1986-1995), o Perú que en cinco años (2005-2010) redujo la desnutrición en un 5%.

El compromiso con este objetivo, requiere la construcción de una institucionalidad adecuada, integral, transparente y con seguridad jurídica, capaz de enfrentar los problemas tanto coyunturales como estructurales; así como la generación en organismos públicos y privados especializados, de articulación y complementariedad con programas sostenidos y sustentables en materia económica y política.

Toda política sostenible dirigida a garantizar la seguridad alimentaria de la población más vulnerable, debe velar por la producción de suficientes alimentos y granos para la población, combatir la pobreza mediante políticas eficaces

de generación de empleo e ingresos familiares para los más pobres; optimizar e incrementar el presupuesto público asignado a salud, acceso a agua segura, higiene, saneamiento, educación, información, comunicación y el fomento de buenas prácticas nutricionales. Otras medidas que aconsejan estas experiencias internacionales están contempladas en el Plan Hambre Cero.

Para el cumplimiento de los compromisos de Estado sobre los derechos humanos en general y en particular el Derecho a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional, de la población guatemalteca, es necesario que las debilidades institucionales del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de las municipalidades, sean corregidas de acuerdo a las buenas prácticas y experiencia adquirida, atendiendo a la normativa nacional e internacional, así como a las sugerencias de la sociedad civil y las recomendaciones presentadas por el Procurador de los Derechos Humanos en anteriores y en el presente informe.

Por último, la declaración de alerta por hambre estacionaria, anunciada por el Presidente de la República, Otto Pérez, por agotamiento de reservas de granos básicos que recurrentemente de mayo a septiembre pone en riesgo la vida de miles de personas, es señal positiva sobre la asistencia que las autoridades prestarán a las poblaciones vulnerables. Se trata de una acción humanitaria relacionada con la recomendación hecha por el Procurador de los Derechos Humanos, en su Cuarto Informe (2011), en el que previno sobre las consecuencias del agotamiento de reservas de granos en las regiones de oriente y occidente desde el mes de enero y febrero y la necesidad de declarar un estado de riesgo nutricional para evitar llegar a un estado de emergencia nutricional.

CONCLUSIONES

1. La desnutrición continúa siendo un grave problema que afecta a más de la mitad de la población y la niñez guatemalteca.
2. El modelo de producción agrícola, propiedad y uso de la tierra permanece sin transformaciones ni reformas, manteniéndose el desarrollo hacia fuera, consolidando la gran propiedad y la producción agrícola de monocultivos para exportación; lo cual reduce la superficie de tierras destinada a la producción de alimentos y es causa del déficit en la disponibilidad de alimentos básicos, nutritivos y con pertinencia cultural.
3. Se mantiene una alta subestimación de los campesinos y campesinas que han demostrado capacidad empresarial y responsabilidad social en la dirección de cooperativas y organizaciones comunitarias.
4. El Estado y su aparato burocrático no se han apropiado de la política, las estrategias, el plan estratégico y los planes operativos para combatir la desnutrición, impidiendo que se reconozca la dimensión del problema y se actúe con decisión para enfrentar y reducir el hambre y la muerte que produce en el país, porque no se ha incorporado la visión de derechos humanos a la planificación, organización, ejecución y evaluación de los programas diseñados y ejecutados en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
5. En el ámbito legislativo aún no se han aprobado: la Ley de Aguas, la Ley del Sistema de Desarrollo Rural Integral, Ley de Granos Básicos, entre otras relacionadas con la SAN, ni se han presentado iniciativas para fortalecer la institucionalidad de la DIACO, de la Inspección General de Trabajo y otras que fortalecerían el marco jurídico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país.
6. Los recursos del Ministerio de Educación se mantienen subutilizados, por lo que el Estado no logra generar mayor capacidad en la población para decidir adecuadamente la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos.

7. Las municipalidades no se han involucrado seriamente en el trabajo del SINASAN y de los consejos de desarrollo urbano y rural para conformar las comisiones de seguridad alimentaria y nutricional a nivel municipal y comunitario, lo que se traduce en la escasa o nula inclusión de programas de SAN y su poca contribución para erradicar la desnutrición crónica y aguda en sus respectivos municipios.
8. El Ejecutivo y las municipalidades mantienen la dispersión de programas y proyectos de agua y saneamiento ambiental, en el marco de la tutela constitucional de la salud de los habitantes y del medio ambiente, causando con ello morbilidad y mortalidad, contaminación y degradación del medio ambiente, en momentos en que se agrava esta situación por efectos del cambio climático.
9. Las nuevas autoridades del Ejecutivo, el Legislativo y las municipalidades tienen la oportunidad histórica de priorizar el problema del hambre, la desnutrición, la pobreza y extrema pobreza, planificar y realizar acciones importantes para su reducción y erradicación.
10. La institucionalidad creada para combatir la desnutrición y garantizar el Derecho a la Alimentación y el Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir de 2005 se ha mostrado débil, no ha sido capaz de consolidarse y coordinarse adecuadamente para cumplir con los fines, objetivos y metas que se trazaron en la Ley y en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual constituye un obstáculo para el cumplimiento del Plan Hambre Cero.
11. Para implementar la propuesta de Hambre Cero y reducir la desnutrición crónica en 10 puntos en cuatro años, el Ejecutivo ha generado una ampliación del marco institucional a través del Ministerio de Desarrollo Social, la Comisión para el Desarrollo Rural Integral y la adecuación presupuestaria dirigida a cumplir con los objetivos del plan, lo que es visto por la sociedad con expectativas que no deben defraudarse.

RECOMENDACIONES

Al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), como ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cumplir e impulsar las siguientes medidas y correctivos a las políticas y estrategias en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

1. Dar cumplimiento con eficiencia a las recomendaciones del presente informe, así como a aquellas emanadas de los informes anteriores presentados al Consejo para garantizar el respeto, protección y realización del Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, dando prioridad a la desnutrición como problema a resolver.
2. Impulsar estratégicamente el fortalecimiento jurídico, institucional y financiero del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
3. Mantener la centralización orientadora en el CONASAN y de la SESAN, para el impulso del Plan Hambre Cero, la POLSAN, el PESAN y los POAs; al mismo tiempo que se descentralice el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria a través de las comisiones de SAN en los consejos de desarrollo, como condiciones para su efectividad y el logro de objetivos.
4. Generar la necesaria coordinación de esfuerzos de todas las instituciones involucradas en la ejecución del Plan Hambre Cero en cumplimiento del artículo 4 de la Ley del SINASAN y para la eficiente aplicación de lecciones, experiencias, buenas y exitosas prácticas impulsadas en otros países.
5. Facilitar o impulsar actividades de formación, capacitación, sensibilización y vocación de servicio en relación a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en funcionarios y trabajadores de las instituciones del Estado y de las municipalidades.
6. Aprobar a la mayor brevedad posible, el nuevo Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, diseñado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria con participación efectiva de los sectores sociales integrantes del INCOPAS, así como de instituciones especializadas y de cooperantes que conforman el GIA, y así

- evitar que el Plan Hambre Cero perdure solo como una situación coyuntural sin trascendencia alguna de gobierno.
7. De igual forma que la recomendación anterior (6), actualizar la Política de Seguridad Alimentaria para alcanzar el objetivo de erradicar la desnutrición crónica en el país.
 8. Incidir en el Gabinete de Gobierno y en el Poder Legislativo para ampliar y apuntalar la visión del Plan para Activar y Adecuar la PNDRI, elaborado y aprobado en la Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral con el fin de abordar la conflictividad agraria, tomando también en consideración los planteamientos y acuerdos alcanzados con las organizaciones campesinas.
 9. Asumir con seriedad para contribuir a su cumplimiento, las recomendaciones relacionadas con la seguridad alimentaria hechas al Estado de Guatemala por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pillay, y la Relatora para Guatemala de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dinah Shelton, en sus visitas al país en marzo de 2012.
 10. Avanzar en la creación del Sistema de Alerta Temprana y de Gestión de Riesgo en Materia de Inseguridad Alimentaria y Nutricional, a través del fortalecimiento del Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIINSAN), el Sistema Municipal de Riesgo a Inseguridad Alimentaria y Nutricional (SIMRIAN) y el Centro de Información y Coordinación de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
 11. Orientar al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), a retomar inmediatamente la búsqueda activa de casos o barrido nutricional, lo que contribuirá también al fortalecimiento del SIINSAN.
 12. Orientar al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y al Ministerio de Economía a consolidar la alianza público-privada que ha permitido la incorporación de micronutrientes como programas exitosos.
 13. Orientar al MSPAS a fortalecer el Laboratorio Nacional de Salud del Ministerio, para prestar un mejor servicio de examen de muestras de agua entubada y de aguas servidas, que provienen de los departamentos y municipios, y apoyar a los Inspectores de Saneamiento Ambiental con la asignación de personal y medios de transporte suficientes.
 14. Orientar al MAGA a trabajar para la construcción de un sistema agroalimentario nacional, a través de dotación de tierras (en trabajo conjunto con FONTIERRAS) y el aprovechamiento de las capacidades de las comunidades rurales que han demostrado experiencias exitosas en la producción de alimentos, hortalizas, frutas y productos agrícolas ecológicos, producción artesanal, ecoturismo y otros servicios. Aunado a ello, fortalecer el INDECA y retomar la propuesta de creación del Instituto Nacional de Granos.
 15. Orientar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a tomar en cuenta los estudios que se han realizado para fortalecer administrativamente la Inspección General de Trabajo; impulsar medidas e iniciativas legislativas para que la inspección retome su poder coercitivo con sanciones efectivas; realice continuas

- inspecciones a los centros de trabajo -especialmente del área rural-; atienda eficazmente las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las denuncias formuladas en el ámbito del capítulo laboral del DR-CAFTA.
16. Orientar al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, a diseñar y ejecutar políticas y planes de prevención para enfrentar las consecuencias del cambio climático y las derivadas de la ubicación de Guatemala en una zona de alto riesgo, con el fin de reducir los riesgos de daños por los fenómenos naturales procurando la adaptación del país al cambio climático.
 17. Orientar al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) para hacer más eficientes los programas y obras de construcción, pavimentación o rehabilitación de carreteras y caminos rurales en los municipios y comunidades vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional, para mejorar el transporte de alimentos a mercados municipales, departamentales y nacional evitando pérdidas post cosecha y para contribuir a su desarrollo económico.
 18. Orientar al MICIVI sobre las mejores formas de implementar la Ley de Vivienda, Decreto 09-2012, para que la institucionalidad, la planificación y la ejecución de programas y proyectos para contribuir a la reducción de la pobreza, extrema pobreza, desnutrición e inseguridad alimentaria y nutricional.
 19. Orientar al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), al MAGA y al MICIVI a implementar los programas sociales contemplados en sus planes, con criterios de sostenibilidad, suficiencia de recursos, transparencia, eficiente selección de beneficiarios y publicación de resultados. Para ello se hace necesario que el Instituto Nacional de Estadística, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), el MDS, el MAGA y el MICIVI diseñen un mecanismo y sistema de información que pueda ser actualizado constantemente, para ubicar a las comunidades y familias más vulnerables que necesitan el apoyo.
 20. Agrupar y reorientar los programas y recursos relacionados con Agua y Saneamiento que se encuentran dispersos en distintos presupuestos de instituciones del Estado, para dirigirlos y obtener mejores resultados en la reducción de los indicadores de morbilidad y mortalidad.
 21. Orientar al Ministerio de Educación (MINEDUC), MDS, MSPAS, al Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del MAGA y otras instituciones del Estado a coordinar sus programas educativos en materia de nutrición y a potenciar la educación nutricional y en derechos humanos con los educandos y padres de familia.
 22. Orientar al Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), fortalecer el presupuesto de SAN para cumplir con las expectativas del Plan Hambre Cero, impulsar presupuestos por programas y por resultados en las instituciones del Sistema Nacional de SAN y las municipalidades, con indicadores que permitan realizar un verdadero control y evaluación de la ejecución del presupuesto de Hambre Cero, sus productos, resultados y efectos.

23. Orientar al MFP a establecer mecanismos para asegurar que los programas de gran envergadura que necesitan impulsarse al inicio del año fiscal y en temporadas de siembra de alimentos –refacción escolar, gratuidad de la enseñanza y fertilizantes por ejemplo- cuenten con suficientes recursos financieros para evitar retrasos que generen problemas recurrentes como ha sido la mala práctica en el pasado.
24. Incidir con toda sus posibilidades ante el Poder Legislativo para la aprobación de las iniciativas: Ley de Desarrollo Rural Integral, la Ley de Aguas, Ley de Granos Básicos y otras relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
25. En trabajo conjunto con alcaldes y corporaciones municipales:
 - a. Impulsar los consejos de desarrollo urbano y rural municipales y comunitarios, así como la creación de las comisiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional, e incluir en los planes de desarrollo municipal planes, programas y proyectos de SAN.
 - b. Con el MSPAS, impulsar oficinas municipales y personal encargado y capacitado para realizar controles en los lugares de captación del agua -riachuelos y nacimientos-, así como en lugares con riesgo de contaminación; y que se realicen constantes muestreos del agua entubada para controlar la contaminación y cloración del agua.
 - c. En municipios, sensibilización de la población para que no depositen los desechos sólidos en lugares inadecuados y evitar los basureros clandestinos; formar cuadrillas para recoger los desechos que son arrojados en los basureros improvisados e impulsar la inversión en la creación de rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas servidas.
26. Solicitar al Ministerio de Gobernación y Ministerio Público, la realización de las investigaciones exhaustivas para esclarecer el asesinato del representante de la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) en el CONASAN, sindicalista Luís Ovidio Ortiz Cajas y cuatro personas más, hecho acaecido el 24 de marzo de 2012.

ANEXO

Recomendaciones del Procurador de los Derechos Humanos

I. Recomendaciones del Primer Informe

Generales

1. Deben tomarse medidas encaminadas a resolver la grave situación de pobreza y pobreza extrema que generan desnutrición, hambre e inseguridad alimentaria y nutricional, garantizando proveer a los habitantes de los medios necesarios para abastecerse de la alimentación adecuada. Esto debe iniciarse con redefinir el modelo de desarrollo económico propio y reformas fiscales que permitan incrementar la inversión social, la creación de fuentes de empleo, el impulso de proyectos de desarrollo, especialmente de desarrollo rural, para erradicar la desnutrición crónica y severa, la pobreza y la extrema pobreza.
2. Para producir suficientes alimentos y de buena calidad para los hogares, las comunidades y el país, debe revisarse la elevada prioridad del modelo económico de producción para el mercado internacional en menoscabo de la producción interna de los alimentos que requiere la población guatemalteca. En este sentido es necesario estimular la producción de alimentos en las tierras con vocación agrícola, en los diferentes climas y microclimas que existen en el país y fortalecer a las instituciones encargadas de garantizar la producción suficiente y de calidad de los alimentos.
3. Para facilitar procesos de comercialización como la selección, transporte, almacenamiento y distribución de los alimentos, el Estado debe continuar con la inversión en infraestructura, que permita tener buenos caminos y carreteras para el transporte de alimentos, garan-

tizar la existencia de cadenas de almacenamiento y distribución, tomando en cuenta que la mayoría son productos perecederos.

4. Apoyar oportunamente la producción campesina, promover políticas que favorezcan el comercio justo para estimular el acceso a los alimentos y evitar la violación al derecho a la alimentación.
5. Involucrar a los ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social en campañas educativas permanentes sobre educación nutricional, para consumir los alimentos de forma adecuada según la edad y el estado de embarazo y lactancia materna, preparación e inocuidad de los alimentos para reducir las enfermedades provocadas por manejo inadecuado del agua y los alimentos, para el mejor aprovechamiento de los ingresos y recursos familiares y del mismo Estado, vivir sanos y en un ambiente limpio para aprovechar bien los alimentos.
6. Ejecutar a las políticas públicas institucionalizadas en la POLSAN y en la ley del SINASAN, para el desarrollo de los programas, proyectos y actividades de corto, mediano y largo plazo que atiendan la desnutrición crónica y aguda, el acceso a servicios básicos, a las causas estructurales que inciden en la situación señalada en los diagnósticos y la amenaza de que esta situación se profundice aún más.
7. Orientar e incrementar los recursos presupuestarios y apoyos institucionales necesarios para la implementación y desarrollo de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

(SAN), su Reglamento, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, programas y proyectos y leyes relacionadas con el cumplimiento de los compromisos de Estado asumidos en los Acuerdos de Paz, como la instalación de la Ley de Catastro, de la Procuraduría Agraria y Ambiental, los tribunales agrarios y otras más.

8. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) deben buscar un acercamiento con el sector académico para que éste tenga un mayor involucramiento en la temática de DH, DA y a la SAN y en el impulso del respeto, la protección y realización de los derechos humanos y sobre todo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. También para incentivar la investigación nacional sobre estos temas, la incorporación de pensum que faciliten el manejo y apropiación de los DDHH, DA y a la SAN a los estudios superiores, con el fin de facilitar los procesos de incorporación de estos derechos a la legislación y judicialización de los mismos.
9. Se vuelve imprescindible para el CONASAN y el Sistema de Información y Comunicación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICSAN), llamado también Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, contar con una metodología de seguimiento, evaluación e indicadores básicos de diagnóstico, proceso, impacto o mejora de la situación de la SAN, de respeto, protección y realización progresiva del DA y de la SAN, tomando en cuenta las

metas del milenio como indicadores de medición, las recomendaciones hechas por el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación,

en su visita a Guatemala en 2005, para establecer los avances en la realización efectiva de estos derechos.

Respecto al marco jurídico y al cumplimiento del Derecho, la Ley y su Reglamento

10. Institucionalizar el marco legal e institucional establecido en la Ley y el Reglamento, impulsando el funcionamiento del Sistema y del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con la participación de todos los actores involucrados. Esto implica el cumplimiento del artículo 13 de la Ley sobre la participación de las más altas autoridades de los ministerios y secretarías y la entrega de los POAs en el tiempo estipulado.
11. Aprovechar el potencial que significa la armonización del Decreto 32-2005 con otras normativas como la Ley de los Consejos Urbanos y Rurales de Desarrollo, el nuevo Código Municipal, Código de Salud, La Ley de Servicio Cívico, el Decreto 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, el Decreto 4-89, Ley de Áreas Protegidas, el Decreto Legislativo 101-96, Ley Forestal, Ley de Registro e Información Catastral (RIC) y otras, para avanzar en la solución de la grave problemática de hambre y desnutrición que padece la población guatemalteca.
12. Es urgente que el Estado apruebe las leyes que garanticen el disfrute universal de ese derecho para el aprovechamiento y conservación del agua, en el marco del disfrute del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria y nutricional.
13. El Estado guatemalteco no ha implementado un modelo o una estrategia integral de crecimiento económico con justicia social para hacer efectivo el DA y a la SAN. En la Ley se reconoce la grave situación de pobreza, extrema pobreza, desnutrición y otros aspectos mencionados en nuestro diagnóstico y que "... se hace necesario mejorar las condiciones que permitan superar la inseguridad alimentaria y nutricional en que se encuentra la población guatemalteca, ya que las mismas representa un serio obstáculo para el desarrollo social y económico del país, especialmente en el área rural y en los grupos urbano marginales e indígenas..." Se ha avanzado muy lentamente en la implementación de la Ley y el Reglamento.
14. El Gobierno y el SINASAN debe preocuparse por cada uno de los pilares del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente por la disminución de la disponibilidad de alimentos como el maíz y el frijol e implementar programas y proyectos para incentivar su producción, así como tomar medidas urgentes para que la población tenga acceso económico a los alimentos, asumir una mayor vigilancia y control de conductas de terceros en los aspectos señalados en este informe.

15. Se recomienda que en el transcurso del 2008 se acuerde e implemente la sistematización de la información de SAN y resolviendo los problemas que hay para generar las encuestas de talla – edad, manteniendo el principio de seguimien-

to a algunos esfuerzos como el de la Primera Encuesta Nacional de Nutrición de Escolares (MINEDUC), la periodicidad de la realización de las Hojas de Balance de Alimentos y otras.

Respecto al marco institucional

16. El Gobierno debe fortalecer institucional y financieramente al SINASAN y al CONASAN, para agilizar las acciones que impulsan la POLSAN, sus planes, programas, proyectos y actividades, especialmente la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), el SICSAN y conformando el Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA), las comisiones específicas de SAN en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en los niveles departamental, municipal y comunitario.
17. El CONASAN y la SESAN deben realizar informes periódicos a la PDH y empren-

der con urgencia las capacitaciones masivas, las cuales debe proporcionar el Estado, a funcionarios altos y medios de instituciones del Estado -que son garantías-, sectores vulnerables de la población y sus organizaciones comunitarias que son beneficiarios del derecho y de la Ley y de las observadoras nacionales.

18. Es recomendable que el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades y el Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso de la República asistan a las reuniones del CONASAN.

Respecto a la Política y las estrategias

19. Se subraya la importancia de retomar las estrategias de la Política para su implementación. El CONASAN y la SESAN deben velar porque las estrategias planteadas en la Ley y en la Política se implementen, a través de una buena coordinación con otras instancias del Estado y Gobierno.

20. El CONASAN y todas las instituciones del SINASAN deben impulsar el proceso, a la mayor brevedad posible, de diseñar indicadores para monitorear, dar seguimiento y evaluar la POLSAN y el PESAN, pues se reconoce que después de más de 10 años de laborarse en el tema no se han diseñado y establecido.

Respecto al Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional

21. Fortalecer e impulsar el Plan Estratégico y planes operativos a fin de conjuntar visiones, esfuerzos y recursos para ello, con visión de cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, de los Objetivos y Metas del Milenio, de las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, para articular el avance en estas direcciones.
22. Se recomienda acelerar los tiempos de ejecución de las acciones del plan para consolidar la institucionalización del SINANSAN, para atacar los rezagos acumulados, que exigen respuestas rápidas, y es lo que el pueblo espera para recuperar la confianza en el sistema jurídico, político e institucional.

Sobre el Presupuesto de SAN

23. El Estado debe asignar un mayor presupuesto destinado a la SAN y velar porque las políticas públicas sean eficientes. Por ello se debe determinar cuáles son los programas relacionados con SAN y en dónde se va a invertir el 0.5% -que no es un techo-, para programas y proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población en pobreza y pobreza extrema,
24. El presupuesto de SAN debe reestructurarse y responder a la planificación estratégica y al enfoque de derechos humanos, los principios de no discriminación, de rendición de cuentas, de participación acerca del gasto público en materia de SAN, aplicar criterios de presupuestos por resultados a las instituciones que componen el SINANSAN.

II. Recomendaciones del Segundo Informe

1. Entre las recomendaciones que se reiteran en este informe al CONASAN tiene un lugar importante que se dé cumplimiento a la política, la ley y su reglamento, los programas y proyectos de SAN, impulsando el funcionamiento del Sistema y del CONASAN con la participación de todos los actores involucrados.
2. Hay una duplicidad jurídica y de funciones entre la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta situación no debe constituir un debilitamiento de la institucionalidad del SINANSAN, pues este posee una estructura nacional y es instrumento idóneo para impulsar los programas y proyectos de SAN.
3. Se recomienda fortalecer la institucionalidad del SINANSAN avanzando en la formación de las comisiones de SAN en los consejos comunitarios de desarrollo urbano y rural en todos los niveles y en todo el país. Es una tarea ardua que está por delante, pero se pueden fortalecer participando en la ejecución de pro-

gramas que impulsan los ministerios y secretarías involucradas y de la misma Comisión Interinstitucional de Cohesión Social.

4. Se recomienda retomar el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la planificación de Programas, proyectos y acciones de SAN para el año 2010. Pero es importante pensar y planificar el trascender en la clasificación de los municipios cubiertos y el criterio asistencialista. El impulso de programas y proyectos sostenibles para resolver la problemática que se presenta en cuanto a disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, daría un salto cualitativo a las intenciones iniciales y permitirán definir -y en un proceso posterior concretar-, el sistema agroalimentario efectivo al que se refiere la Constitución y la Política de SAN. Al mismo tiempo se recomienda resolver el problema de los indicadores del PESAN y de los POAs de cada ministerio y secretaría.
5. Se recomienda a la SESAN acompañar, asesorar y garantizar a cada uno de las instituciones miembros del CONASAN en la identificación de los programas propios de SAN; esto para que el presupuesto propicie el conocimiento oficial de la asignación global a la SAN.
6. El Sistema debe fortalecerse en todo lo que respecta a la legislación vigente. Sobre la necesidad de realizar adecuaciones a la Ley y el Reglamento, el PDH recomienda que se contemple incorporar todas las que sean necesarias, de una sola vez y en un sólo proceso participativo, para que se produzca una reforma progresiva del marco jurídico con que cuenta el Sistema.
7. Se recomienda que se retome de inmediato el SICSAN, recordando que la estrategia que corresponde a este aspecto consiste en establecer el Sistema de Información, Monitoreo, Evaluación y Alerta de Seguridad Alimentaria y Nutricional como un concepto integral.
8. Se recomienda que el CONASAN a través de su presidente, señor Vicepresidente de la República, lidere el proceso de articular la política y las estrategias de SAN con las políticas nacionales de desarrollo, especialmente este último, aprovechando su participación que por mandato constitucional le corresponde en distintos gabinetes de gobierno.
9. Se recomienda al CONASAN tomar en cuenta las recomendaciones formuladas en el *Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala*, como las del presente informe en el impulso de realizar los correctivos a la política y las estrategias de SAN que deberá hacer para este año, así como para todo el período de Gobierno.
10. Respecto a los expedientes de seguridad alimentaria y nutricional (Acumulados al REF. EXP. EIO. GUA. 208-2007/DESC) que se investigan en la Institución del PDH, se solicita que las recomendaciones expresadas en la resolución se hagan efectivas.

III. Recomendaciones del Tercer Informe

1. Integrar el enfoque de derechos humanos, la perspectiva del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, de cumplimiento de los Objetivos y Metas del Milenio, de las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, y del enfoque victimológico al quehacer de las instituciones que tienen a su cargo el cumplimiento de la Ley del SINASAN, afrontar el hambre y garantizar el pleno y efectivo goce del derecho a la alimentación y a la SAN de la población guatemalteca. Esto supone, no sólo acciones de asistencia a la crisis, sino incrementar sustancialmente la planificación, organización, ejecución y evaluación permanente de la inversión social necesaria para atender los diferentes componentes de SAN y del PESAN en el corto, mediano y largo plazo.
2. Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional:
 - a. La SESAN y el CONASAN deben incidir y gestionar ante el Congreso de la República en la aprobación de leyes relacionadas con los derechos a la alimentación y a la SAN.
 - b. Hacer cumplir la normativa del SINASAN, o fortalecer al CONASAN con la asistencia de los más altos funcionarios a las reuniones del mismo.
 - c. Fortalecer la participación de la sociedad civil en los departamentos, municipios y comunidades, implementando los planes de contingencia y prevención.
 - d. Incentivar la coordinación interinstitucional de sus acciones.
 - e. Atacar los problemas estructurales que generan pobreza y hambre.
 - f. Hacer eficientes la ejecución de los planes, programas y proyectos con evaluaciones periódicas, implementando los presupuestos por resultados.
 - g. Calificar los programas de SAN en el presupuesto de cada ministerio, secretaría e incluso los fondos sociales y de cohesión social.
 - h. Aumentar de manera significativa el presupuesto destinado a la SAN.
 - i. Invertir recursos en programas y proyectos comunitarios para ganar la credibilidad de la población de los departamentos, municipios y de las comunidades.
 - j. Descentralizar el SINASAN a través de la constitución de las comisiones municipales y comunitarias de SAN, utilizando para ello la ejecución de los programas de los ministerios y secretarías.
 - k. Implementar la formación, capacitación y sensibilización sobre el tema de SAN a todos los actores, mejorando también la capacidad y la cultura de denuncia de las violaciones a la misma.
 - l. Optimizar la relación entre autoridades y subalternos.
 - m. Dotar a los delegados de la SESAN de autoridad y recursos para realizar su labor.

- n. Hacer accesible la información sobre mercados de productos alimenticios al micro, pequeño y mediano productor.
 - o. Informar constantemente a todos los actores del sistema, incluyendo el PDH sobre la situación de la SAN en Guatemala.
3. Se recomienda que los planes, programas y proyectos de SAN contemplen:
- a. Un mapeo idóneo de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, usando indicadores de vulnerabilidad en el acceso de alimentos, pobreza y exclusión para evaluaciones de pertinencia de las políticas alimentarias, nutricionales, sociales y de desarrollo integral.
 - b. Procedimientos a través de los cuales los beneficiarios puedan participar en el diseño, la ejecución y la evaluación del programa.
 - c. Su institucionalización como parte del ordenamiento jurídico nacional, con miras a mejorar la sostenibilidad y transparencia.
 - d. Fortalecimiento de los programas y campañas educativas permanentes sobre educación nutricional, retomando la importancia del vitace-real.
 - e. Su incremento para hacer accesible la tierra en propiedad y la construcción de infraestructura para almacenamiento,
 - f. Impulso de la siembra de huertos familiares, capacitación a las madres
 - p. Incentivar la vinculación del sistema con las universidades y centros de investigación.
 - q. Revisar periódicamente el salario mínimo para compensar la pérdida del salario real ante la inflación, nivelándolo como mínimo al costo de la CBA, velando porque se cumpla en todo el país.
- sobre lactancia materna durante los primeros seis meses postnatales, asistencia a los puestos de salud para el control de crecimientos y la aplicación de vacunas. Asimismo la educación a las mujeres en edad fértil, las embarazadas y la niñez.
- g. Estar sustentados financieramente para garantizar la producción de alimentos y granos básicos.
4. Al Organismo Legislativo se recomienda:
- a. Aprobar la Ley y la Política de Desarrollo Rural Integral.
 - b. Dar prioridad a la aprobación de la Ley de Aguas.
 - c. Realizar las reformas a la Ley de Minería para solventar las debilidades que se señalan en este informe.
 - d. Avanzar en el trámite y aprobar la propuesta de Ley de Granos Básicos.
 - e. Otras ligadas a los derechos a la salud, la educación, la vivienda, que se relacionen con la SAN.

5. Al Organismo Judicial se recomienda:
 - a. Implementar todas las medidas necesarias para hacer progresivos los derechos a la alimentación y a la SAN, accionando cuando se les presentan casos de violaciones a estos derechos a través de los recursos legales.
 - b. Retomar los temas pendientes relacionados a la conflictividad agraria y el acceso a la tierra.

IV. Recomendaciones del Cuarto Informe

De urgencia:

1. Que 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 a 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 solo 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 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 a la fecha de siembra y zonas del país; esto con mecanismos de transparencia y verificación establecidos.
 - d. Qué el MAGA, a través de un plan emergente, establezca los mecanismos 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 del 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 e 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 fortalezcan los órganos del Sina-san; 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 establecer un sistema de seguimiento al gasto público y ejecución programática en seguridad alimentaria nutricional.
5. Que el MSPAS y 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 nutricional a nivel 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 ejecutar.

