



Procurador de los Derechos Humanos
Unidad de Estudio y Análisis

**PRIMER INFORME DE SEGUIMIENTO A LA
POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL GOBIERNO
DE GUATEMALA**

Resumen Ejecutivo

Guatemala, agosto de 2008



ÍNDICE

Tema	Pág.
I. Introducción.....	2
II. Antecedentes.....	3
2.1 El derecho a la seguridad alimentaria y nutricional y a la alimentación en Guatemala	3
2.2 Factores condicionantes del derecho a la alimentación	4
2.2.1 Disponibilidad de Alimentos	4
2.2.2 Con relación al acceso físico y económico a los alimentos	5
2.2.3 Sobre el comportamiento alimentario inadecuado	7
2.2.4 Aprovechamiento Biológico de los Alimentos. Las condiciones de salubridad	8
III. Evaluación General.....	9
IV. Conclusiones.....	12
V. Recomendaciones.....	14



I. INTRODUCCIÓN

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**SINASAN**), en el Artículo 15, inciso j, establece que el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**CONASAN**), entre sus atribuciones, deberá “Conocer, analizar y proponer correctivos a las políticas y estrategias en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**SAN**), **sobre la base de las recomendaciones que anualmente emitirá el Procurador de los Derechos Humanos con relación al respeto, protección y realización progresiva del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional**”.

En cumplimiento de lo establecido por la Ley y las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, de establecer mecanismos de seguimiento al tema, el Procurador de los Derechos Humanos elaboró este informe de seguimiento a la Política Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala y formula las recomendaciones solicitadas.

Este informe se asume institucionalmente con el convencimiento de que los temas del derecho a la alimentación (**DA**) y de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**SAN**) están indisolublemente ligados de manera integral con el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales. Contribuye a proponer soluciones a los problemas relacionados con el vital derecho a la alimentación y nutrición que abruman a la mayoría de los guatemaltecos y guatemaltecas.

La función de las recomendaciones es responsabilidad de la institución del Procurador de los Derechos Humanos, y permite el espacio para hacer anualmente planteamientos y recomendaciones que contribuyan a resolver la problemática de la mayoría de la población que vive en situación de desnutrición -particularmente desnutrición crónica- e inseguridad alimentaria y nutricional, pero también, para motivar a las instituciones y autoridades del Estado competentes en cuanto a su cumplimiento, para hacer realidad la accesibilidad a este fundamental derecho.

II. ANTECEDENTES

2.1 El derecho a la seguridad alimentaria y nutricional y a la alimentación en Guatemala

Los derechos económicos, sociales y culturales y, específicamente, los referentes a la seguridad alimentaria y nutricional y a la alimentación adecuada, se conciben únicamente desde una perspectiva integral, de la que depende el ser humano para vida digna. Sus características generales – la obligatoriedad de respetarse, protegerse y realizarse- se aplican a todo tipo de derechos (civil, político, económico, social y cultural).

Los derechos humanos “son *indivisibles, interdependientes, interrelacionados* y de igual importancia para la dignidad humana, y sólo con su cumplimiento pleno se puede realizar el ideal del ser humano libre y viviendo en condiciones de dignidad.

El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional es relativamente reciente de conceptualización en debate, y continúa siendo motivo de controversia. Los conceptos más avanzados sobre este tema han sido abordados por los organismos internacionales y nacionales relacionados con la salud y nutrición.

El Decreto Ley No. 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el Artículo 1, expresa que 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”*¹

Se considera que el concepto expresado en esta Ley es amplio y de relevancia actual, pues lo expresa como un derecho, aspecto del que carecen otros conceptos.

Ante la precariedad de la población guatemalteca, la falta de acceso a la seguridad alimentaria y nutricional, el Estado guatemalteco está en la obligación de respetar, proteger y satisfacer la seguridad alimentaria y nutricional. Las Directrices

¹ Se señala que la Ley da el concepto pero en el cuerpo de la Ley es necesario afianzar el enfoque de derechos humanos.

aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO², son un nuevo e importante paso porque, por primera vez, los Estados se pusieron de acuerdo en como alcanzar la realización de este derecho humano

2.2 Factores condicionantes del derecho a la alimentación

Organismos nacionales e internacionales, como la ONU, la FAO, el INCAP y la OPS-OMS, consideran que el derecho a la alimentación está condicionado por cuatro factores:³

1. Disponibilidad nacional de alimentos para consumo humano
2. Capacidad adquisitiva de la población para tener acceso físico y económico a los alimentos
3. Consumo y comportamiento alimentario
4. Aprovechamiento biológico de los alimentos

La seguridad alimentaria y nutricional no es sólo tener alimentos en los hogares, sino que es una cadena que inicia con la producción del alimento hasta su aprovechamiento biológico e implica un proceso que incluye distintas etapas. Otros documentos, de las mismas instituciones, consideran que los factores que condicionan la Inseguridad Alimentaria y Nutricional se relacionan con la limitada disponibilidad nacional y local de alimentos, la reducida accesibilidad económica y social, el crecimiento poblacional, el inadecuado consumo, el deficiente aprovechamiento biológico de los alimentos que se ingieren y las condiciones de salubridad.⁴

2.2.1 Disponibilidad de Alimentos

En relación a la disponibilidad nacional de alimentos para consumo humano, las Hojas de Balance de Alimentos (HBA), son un instrumento analítico que presenta una panorámica general sobre la disponibilidad (oferta) de alimentos en

²En 2004 y tras intensas negociaciones, los países miembros de la FAO adoptaron por unanimidad estas directrices, junto a la creación de una unidad especial en el seno de la Organización de las Naciones Unidas destinada a velar por su aplicación.

³ INCAP Y OPS, Menchú E., María Teresa y Santizo, María Claudia, Propuesta de Indicadores para la Vigilancia de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Guatemala, noviembre de 2002, Publicación INCAP PCE-073. y Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica de Cara al Siglo XXI, Publicación INCAP ME/101, pp. 24.

⁴ Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Situación de la Seguridad Alimentaria en Centroamérica de Cara al Siglo XXI. Guatemala, enero 2001, Pp. 24.

el país, en un momento determinado.⁵ Se reconoce en la HBA de 2006 que con relación a 1991 (anterior HBA que elaboró el INE) los patrones de consumo de alimentos, el origen de los mismos (nacional o importado) y su grado de transformación previo al consumo han sufrido cambios significativos.⁶

La disminución de la disponibilidad nacional de alimentos como el maíz y el frijol es preocupante. El maíz es un cultivo de fácil siembra, adaptabilidad a los climas y elevado rendimiento. Este cereal es importante como generador de calorías, pues rinde 5.4 millones de calorías por hectárea, mientras el arroz produce 4.2 millones y el trigo aún menos. Las diferentes formas de preparación (atoles, tamales, tortillas y otros), hacen que el maíz sea utilizado por la mayor cantidad de guatemaltecos y guatemaltecas, indígenas y no indígenas como parte de su dieta común. La utilización de la cal en la elaboración de la tortilla agrega un valor nutritivo mayor al maíz, pues en su cocción se agrega la cal que equivale a un aumento de calcio, lo que se complementa con otros alimentos propios de la región.

El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y Estados Unidos de América podría la economía campesina y la agricultura de subsistencia, sustentada principalmente en la producción de granos básicos. Otro elemento de importancia es el interés por producir etanol para mezclarlo con carburantes y otros biocombustibles. Esto tendrá repercusiones en la disminución de la oferta de alimentos al destinarse un área de tierra mayor al cultivo de estos productos, pero no para la alimentación.⁷ Además, se observa un proceso de concentración de la tierra para los cultivos de agroexportación exitosos.

2.2.2 Con relación al acceso físico y económico a los alimentos

El 51% de los hogares del país, que viven en pobreza y el 15.2% en extrema pobreza, no tienen la capacidad para adquirir la alimentación mínima diaria para sus miembros, a pesar de destinar a ello la mayor parte de sus ingresos, en detrimento de acceder a otros derechos.

El costo de la canasta básica de alimentos (CBA), (INE 2007), se estableció en Q 1,664.81 mensuales para una familia de 5 miembros, mientras que los salarios mínimos para 2008 se fijaron para la actividad agrícola en Q 1,660.00 y Q 1,705.00 para las no agrícolas, adicionándose por primera vez, el salario para actividades de exportación o de maquila en Q 1,662.50 mensuales.

⁶ INE, La Hoja de Balance de Alimentos (Ficha Técnica), Pp. 4.

⁷ El periódico 13/07/2007, Listos para mezclar etanol con gasolina, Pp. 16.

El salario mínimo agrícola para 2008 es insuficiente para cubrir el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA). Los productos de la CBA tendieron a encarecerse entre diciembre de 2006 y 2007, (de Q 1,502.28 y a Q 1,664.81) representando un aumento absoluto de Q 162.53 y 10.8% en valores relativos, que afectó el poder adquisitivo para una familia.

Por otra parte, la inflación alcanzó en el 2007, una tasa de 8.75% y entre enero-abril del 2008 se registró una inflación del 4.32%, con un valor interanual de 10.37% para el mismo período. En junio 2008, la Canasta Básica de Alimentos se ubica en Q 1,875.43 y la Canasta Básica Vital Q 3,422.00, lo cual incrementa el déficit mencionado.

El costo de la Canasta Básica Vital (CBV) en diciembre de 2006 fue de Q 2,741.38 y para el mismo mes del 2007 registró un valor de Q 3,071.78, lo que representa un incremento en términos absolutos Q 330.40 y 12.05% en cifras relativas.

La reducida accesibilidad económica y social a los alimentos de la población guatemalteca está relacionada con la pobreza, los ingresos insuficientes, el costo de la canasta básica de alimentos y de la canasta básica vital, pues la relación entre salarios e ingresos respecto al estado nutricional de sus hijos y su familia es directa. La población ocupada en el sector informal representa el 75.4% de la PEA, siendo más pronunciado el fenómeno entre la población indígena que alcanza el 87.6%, mientras en la no indígena representa el 65.1%.⁸ Esta población dispone de ingresos inferiores a los salarios y jornales.

Desde junio de 2007, se han experimentado incrementos en los precios internacionales del petróleo, trigo y maíz amarillo, con grave incidencia en los precios internos. Los precios del petróleo y sus derivados han intensificado la inflación, especialmente en 2008⁹, con consecuencias significativas al encarecerse

⁸ Ver tablas 6, 7 y 8 en el anexo VII.

⁹ El precio internacional del barril de petróleo en diciembre se encontraba entre los US\$ 90.00 y US\$ 100.00, mientras que al 30 de abril de este año era de US\$ 114.74, en US\$ 107.00 y US\$ 115.63 el West Texas.

el pan y otros alimentos, el transporte extraurbano y la amenaza latente de un aumento del valor del pasaje del transporte urbano que contribuirá a asfixiar la economía de los guatemaltecos.

Se ignora cuánto tiempo se necesitará para estabilizar el precio del mercado internacional de los productos utilizados en la producción de bio o agro combustibles. El Banco Mundial expresó que los precios de los cereales difícilmente retornarán al nivel del 2004 sino hasta el año 2015.

La relación entre la pobreza, la desnutrición y morbilidad es estrecha pues son los niños y niñas, especialmente menores de 2 a 3 años en situación de pobreza los que sufren de desnutrición y enfermedades que conducen a la muerte por infecciones y enfermedades prevenibles.

El mismo ciclo es aplicable a la mujer que vive en condiciones de inseguridad alimentaria pues padece de deficiencias de hierro, ácido fólico, vitamina A y Yodo y está expuesta a padecer la desnutrición aparte de una serie de enfermedades que afectan la salud materna y que se trasladan a los hijos.

La desnutrición crónica en el país afecta al 49.3% de la población menor de 5 años, incrementándose a 57.1% entre los infantes de entre 12 y 23 meses de edad, existiendo departamentos y municipios en donde alcanza el 70-75%. Al igual que la pobreza y como consecuencia de ella, esta desnutrición es mayor en el área rural y entre los niños y niñas indígenas.¹⁰

La interrelación entre nutrición y educación es determinante o factor importante para un óptimo estado nutricional. En Guatemala, según la ENSMI 2002, la prevalencia de enfermedades respiratorias y desnutrición es tres veces mayor en aquellos hogares cuyas madres no han recibido una educación primaria, que incluye las prácticas necesarias para una adecuada preparación y manipulación de los alimentos, así como la distribución entre los miembros de las familias.

La pobreza, que genera la insuficiente disponibilidad física y económica alimentaria, es un problema estructural que no se solucionará hasta que la persona o la familia tengan ingresos suficientes y dignos para resolverla, lo que requiere que el Estado tome medidas para remediar tal situación.

¹⁰ Ver tabla 10 en anexo V.

2.2.3 Sobre el comportamiento alimentario inadecuado

Influyen en la no utilización óptima de los alimentos la falta de conocimientos sobre los mismos, la adopción de patrones inadecuados, las técnicas inapropiadas de conservación y preparación de los alimentos, los efectos de la propaganda, la disminución de la actividad física, la morbilidad, particularmente las enfermedades infecciosas, y la falta de acceso a servicios básicos, especialmente de agua y saneamiento ambiental.

En este aspecto es importante la intervención del Ministerio de Educación en la orientación adecuada a los guatemaltecos en relación a la educación y cultura nutricional a través del potencial que representan los niños y jóvenes que tienen acceso a la educación. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) puede coordinar acciones con el MINEDUC para mejorar el impacto de la educación nutricional y en las campañas que realizan.

2.2.4 Aprovechamiento Biológico de los Alimentos. Las condiciones de salubridad

La falta de agua segura, se traduce en que casi la mitad de los habitantes de los países en desarrollo - sobre todo niñas y niños - sufren enfermedades causadas, directa o indirectamente, por el consumo de agua o de alimentos contaminados, o por organismos patógenos que se desarrollan en el agua¹¹ Los servicios deficientes de agua y saneamiento, son una de las causas del deterioro de las condiciones de salud, así como causa importante de enfermedades originadas en el medio ambiente.

La Procuraduría de los Derechos Humanos estableció que sólo el 30% de las 333 municipalidades clora el agua y únicamente 15 comunas cuentan con sistemas de tratamiento de aguas servidas, no obstante que el 70% del agua de consumo se transforma en aguas negras y grises.

De los 223 centros urbanos de mas de 2 mil habitantes, con sistemas de drenaje, sólo 24 aplican alguna clase de tratamiento a sus aguas residuales, el resto la descarga directamente a los ríos. Lo anterior permitiría explicar por qué en Guatemala de las 10 primeras causas de morbilidad, el 50% está relacionado con el abastecimiento de agua. Cada año, 2,2 millones de habitantes de países en vías de desarrollo, (la mayoría menores de edad), mueren por enfermedades asociadas

¹¹ Organización de las Naciones Unidas, 2003.

a la falta de acceso al agua potable, la inadecuada salubridad y la escasa higiene; esto significa que, diariamente, 6 mil niños y niñas mueren por estas razones.¹²

Los servicios de saneamiento ambiental tienen un papel muy importante en la utilización biológica de los alimentos y su carencia influye en la prevalencia de enfermedades infecciosas de los grupos vulnerables como niños/niñas y mujeres en zonas rurales o urbano marginales. Tampoco se han implementado campañas de desparasitación que impacten (MSPAS).

Esta temática incluye la prevención de crisis alimentarias por catástrofes por causas de carácter ambiental y económico, aspecto en el que muy poco se ha avanzado pese a los desastres ocurridos con el huracán Mitch, la tormenta Stan y la caída de los precios internacionales del café en el año 2000.

III. EVALUACIÓN GENERAL

La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) es una herramienta fundamental en el abatimiento de la pobreza y la consecución de los objetivos y metas del milenio. Se ha implementando la SAN como estrategia promovida en Centroamérica y Panamá por la Organización Panamericana de la Salud y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (OPS/INCAP), pero también en el país, sobre todo a partir de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.¹³

Luego de considerar las distintas metodologías y mejores prácticas establecidas por organismos nacionales e internacionales para evaluar y monitorear el Derecho a Seguridad Alimentaria y Nutricional y a la Alimentación, el respeto, protección y realización progresiva de estos derechos, evaluó el marco jurídico e institucional¹⁴, la Política, las estrategias, el Plan Estratégico, algunos programas de SAN, el presupuesto asignado a los programas, el cumplimiento de la Ley, de las recomendaciones del Relator Especial, de los objetivos del milenio y otros elementos durante el período posterior a la aprobación de la Ley, hasta el fin del período de gobierno anterior, con consideraciones sobre los ofrecimientos y medidas iniciales tomadas por el gobierno actual.

¹² www.monografias.com, "Derecho Humano al Agua Potable".

¹³ OPS/OMS/INCAP/La Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Combate contra la Pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Experiencias en comunidades de los departamentos de Chalatenango y San Salvador.

¹⁴ Para lo cual se solicitó y obtuvo en la mayoría de los casos los respectivos informes de la SESAN, ministerios y secretarías que conforman el CONASAN, del anterior gobierno.



Se valora la importancia que al tema le ha concedido el actual Ejecutivo en el Plan de Gobierno 2008-2011, especialmente en la Política de Desarrollo Social, al abordar la implementación de la política de seguridad alimentaria y nutricional, así como aspectos relacionados con los pilares básicos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Las estrategias y acciones planteadas en la Política de Desarrollo Social contemplan fortalecer las instituciones de gobierno encargadas de implementar las leyes de desarrollo social y el tema de la nutrición, la atención a todos los grupos vulnerables - familias del área rural y precarias urbanas-, el fortalecimiento de los recursos financieros para la inversión productiva, el bienestar económico, la diversificación de cultivos, programas de capacitación laboral y capacitación técnica a la población y la administración pública, servicios de salud para una mayor esperanza de vida.

Contemplan también fomentar la participación organizada y el cooperativismo, programas de vivienda y servicios básicos, coordinar las políticas ambientales, fortalecer acciones interinstitucionales de la gestión en riesgo, mitigación, preparación y respuesta ante desastres naturales, el pago de la deuda del gobierno y las municipalidades al IGSS e integrar al mismo, en forma progresiva, a todo los trabajadores y otras, protegiendo los derechos humanos y el derecho al desarrollo y la democracia. Esto implica considerar que la formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación, exige el cumplimiento pleno de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Es esencial un buen gobierno, para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza, para asegurar medios de vida, satisfactorios para todos¹⁵.

Algunas medidas iniciales que se impulsan, como la priorización de los 45 municipios más vulnerables, son una acción positiva concreta, aunque no se pueda hacer una apreciación más allá de los primeros 100 días.

Pese a estas intenciones, la situación de inseguridad alimentaria se ha agravado ante la crisis económica que se ha experimentado a partir de junio de 2007. Aunque existen causas externas e internas que provocan esa crisis, el país tiene algunas fortalezas en el ámbito de producción alimentaria, que podrían amortiguarla.

¹⁵ Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1999/5.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Unidad de Estudio y Análisis Primer Informe de seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala



Aún así, es necesario tomar medidas inmediatas para enfrentar el alza de los precios de algunos productos como el trigo, el frijol y el arroz, unos por insuficiente producción y otros por la dependencia de las importaciones.

No puede dejar de mencionarse el hecho de que en la Procuraduría existen expedientes que se han abierto este año de oficio por publicaciones en medios de comunicación escritos, en relación a la certificación de muerte de niños por desnutrición en el caso de Santa María Chiquimula, Totonicapán (Expediente Prev 68-2008), identificación de casos de desnutrición en el Hospital Regional de Occidente, en Quetzaltenango y de cuatro muertes por desnutrición en 2008 (Expediente EIO-17-2008/DE) y por la cantidad de niños de primaria que no reciben refacción escolar (Expediente EIO-GUA.731-2008/DESC). Adicionalmente, la auxiliatura departamental de Santa Rosa, está enterada de las informaciones de prensa que se refirieron a los casos de desnutrición y muerte de niños por la misma causa en ese departamento; se realizó una visita de acompañamiento al Hospital San Juan de Dios, donde se constataron seis casos de desnutrición severa en niños en el área de desnutrición de pediatría, a los cuales se da el tratamiento para enfrentar la crisis. Actualmente, realizan investigaciones sobre las denuncias públicas presentadas por los referidos medios de comunicación.

Lo anterior nos permite arribar a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

V. CONCLUSIONES

Generales

1. Los indicadores de desnutrición crónica e inseguridad alimentaria en Guatemala son alarmantes e implican un gran reto para el futuro del país. La vulnerabilidad de la población guatemalteca, en cuanto al acceso a la alimentación, está íntimamente relacionada con una recurrente violación a otros derechos humanos como los derechos socioeconómicos: el derecho al trabajo el derecho a ingresos dignos, el derecho a la propiedad, el derecho a la vivienda, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el medio ambiente, entre otros.
2. Se han dado pasos importantes en el abordaje de la temática del derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional, como la creación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el reglamento y la política, así como los primeros planes, el seguimiento a los programas, proyectos y acciones que se han venido generando en años anteriores como el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que estas acciones han sido en su mayoría asistencialistas, sin crear condiciones en el mediano y largo plazo para alcanzar un crecimiento con equidad, cambios significativos en la estructura de la tenencia y uso de la tierra y de los ingresos, acceso a educación y salud, así como medidas importantes, sobre todo en la agricultura, para garantizar la alimentación de los guatemaltecos.
3. Los casos de crisis alimentaria y en general de inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala, se deben a causas estructurales, a las que el Estado no ha podido dar respuesta, así como también a la falta de implementación eficiente de política públicas. El Estado no ha creado los mecanismos para garantizar la producción de alimentos necesarios para una dieta mínima, los ingresos que garanticen la canasta básica de alimentos y la canasta básica vital, la inocuidad de los alimentos y otras condiciones de SAN.
4. La tendencia hacia la profundización de las condiciones anteriores se han sentido a partir del incesante aumento al precio del petróleo y combustibles derivados. Recientemente, los proyectos para producir biocombustibles en gran escala se ha convertido en una amenaza real, sin que se hayan tomado medidas compensatorias para los pequeños y medianos productores agrícolas y a los consumidores que son los más afectados por el desarrollo de esas respuestas a la crisis energética.

5. En relación al derecho a la alimentación, Guatemala tiene la obligación de verificar la calidad del agua para consumo humano y suministrar agua potable, a poblaciones que no puedan acceder a ella, por sus propios medios, especialmente población rural, que carece de acceso a agua de manantiales, debidamente depurada y/ o a servicios de saneamiento. Una minoría de municipalidades depura el agua distribuida y la distribución es desigual e inequitativa. El derecho a la alimentación incluye el acceso a agua potable, así como a los medios para producir, comprar o canjear alimentos, como el acceso a tierra suficiente, a un salario digno y a créditos, semillas y provisión de agua para el riego de los cultivos de subsistencia.

6. Con el fin de erradicar los problemas estructurales que históricamente enfrenta Guatemala, es necesario impulsar una serie de cambios en la política económica y social. Estos cambios supondrían adoptar un modelo de desarrollo nacional que garantice el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, reformas tributarias y presupuestarias, en donde el principio constitucional de capacidad de pago sea el eje fundamental; el fomento de las diferentes actividades productivas agrícolas del país y el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, así como las cooperativas agrícolas, el apoyo técnico - financiero y el impulso de un programa de rehabilitación y capitalización de la economía campesina e indígena, en donde el nivel comunitario sea columna esencial del desarrollo, como partes ineludibles de las acciones urgentes que deben adoptarse.

7. Desde la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) es una obligación del Estado invertir recursos y esfuerzos en la implementación de la Política de Estado de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**POLSAN**) y en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**PESAN**).

8. La SESAN no ha cumplido con erigirse en el ente coordinador del Sistema y del CONASAN. Existe en cada instancia del CONASAN desconocimiento, criterios diferentes en cuanto a la importancia y aplicación de la Ley y no se le da la jerarquía que tiene, lo que se refleja en la realización de solo reuniones ordinarias para abordar la problemática urgente y acumulada.

VI. RECOMENDACIONES

Con el objetivo de superar la pobreza, pobreza extrema, desnutrición crónica, inseguridad alimentaria y nutricional en que se encuentra sumida la población guatemalteca, me permito hacer las siguientes recomendaciones:

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, garantizar 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,¹⁶ 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 de las aguas, 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..." Sin embargo se ha avanzado muy lentamente en la implementación de la Ley y el Reglamento.

¹⁶ Aprobada por el Congreso de la República mediante Decreto Legislativo 20-2003, en vigencia a partir del 25 de junio de 2003. En ella se da la opción de prestar el servicio militar o prestar servicio social a la comunidad.

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 seguimiento 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 emprender con urgencia las capacitaciones masivas, las cuales debe proporcionar el Estado, a funcionarios altos y medios de instituciones del Estado -que son garantes-, 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 SINASAN.

Se agradece profundamente la colaboración de distintas instituciones y personas que contribuyeron con su información y sugerencias a la realización de este esfuerzo para que se incluyeran los temas relevantes que es necesario cambiar en

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Unidad de Estudio y Análisis Primer Informe de seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala



el impulso de la política y las estrategias emanadas de la Ley y el Reglamento de la Ley de SAN.

Guatemala, agosto de 2008