

**Nota conclusiva del trabajo conjunto de monitoreo
de las Políticas Públicas para la realización del
Derecho a la Alimentación en Guatemala**

**Defensoría del Derecho a la Alimentación de la institución
del Procurador de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado
de Naciones Unidas para los Derechos Humanos**



**PROCURADOR
DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

Directorio

Jorge Eduardo De León Duque
Procurador de los Derechos Humanos

Claudia López
Procuradora Adjunta I

Hilda Morales
Procuradora Adjunta II

Jorge Mario Andrino
Secretario General

Índice

I. Presentación.....	5
II. Situación de desnutrición en Guatemala.....	10
III. Marco jurídico	12
a. Derecho internacional y obligaciones del Estado en relación con el derecho a la alimentación.....	12
b. Ordenamiento jurídico nacional que titula el derecho a la alimentación en Guatemala y los principales programas que integran las actuales acciones vinculadas a la lucha contra el hambre.....	15
IV. Hallazgos reiterativos o tendencias recabadas en el monitoreo conjunto	16

I. Presentación

El Procurador de los Derechos Humanos (Procurador o PDH en adelante) es un Comisionado del Congreso de la República para la Defensa de los Derechos Humanos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Tratados y Convenios Internacionales correspondientes, aceptados y ratificados por Guatemala. El Procurador no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y actuará con absoluta independencia¹ en el cumplimiento de sus atribuciones conferidas en la Constitución² y la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos³.

En el marco de esas atribuciones y con la identificación de la situación actual del derecho de todos los guatemaltecos a superar la inseguridad alimentaria y nutricional, el Procurador consideró indispensable contar con una Defensoría específica en la estructura de la institución que atienda, facilite, coordine, verifique y promueva las acciones que en el marco de su competencia se desarrollen. Para ello creó el 4 de julio de 2013 la Defensoría del Derecho a la Alimentación con funciones atinentes a los distintos componentes en materia de seguridad alimentaria y nutricional en todo el territorio nacional.⁴ Tiene por objeto velar por los distintos componentes del Derecho a la Alimentación de las personas y a la verificación de las políticas, programas y procesos en materia de seguridad alimentaria y nutricional, con competencia en todo el territorio nacional, cuyas funciones se listan a continuación:

1. Promover las acciones de supervisión de los distintos entes públicos encargados de la seguridad alimentaria y nutricional del Estado de Guatemala;
2. Coordinar el seguimiento y verificación de los esfuerzos desarrollados por el Estado en materia de seguridad alimentaria y nutricional con el propósito de garantizar el derecho a la alimentación.⁵

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala⁶ (la Oficina o OACNUDH en adelante) tiene como mandato observar e informar sobre la situación de los derechos humanos, a fin de asesorar a las autoridades guatemaltecas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas, para promover y proteger los derechos humanos en Guatemala.⁷

¹ Artículo 8 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, decreto No. 54-86.

² Artículo 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

³ Artículo 13 y 14 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

⁴ Acuerdo de creación número SG-113-2013. Procurador de los Derechos Humanos.

⁵ Op. Cit.

⁶ Enunciado en la Resolución 48/141 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1993, se suscribe el Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno de la República de Guatemala, relativo al establecimiento de una Oficina en el país, aprobado mediante el Decreto 40-2005 del Congreso de la República con fecha 31 de mayo del 2005 y recientemente renovado por un período adicional de tres años.

⁷ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala fue establecida como resultado del acuerdo suscrito entre el Gobierno de Guatemala y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aprobado mediante el Decreto 40-2005 del Congreso de la República con fecha 31 de mayo de 2005 y ratificado por el Presidente de la República el 23 de junio de 2005.

En el marco de su labor para la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales para combatir las desigualdades y la pobreza, la OACNUDH, desde 2011, considerando que la plena vigencia del derecho a la alimentación es uno de los principales desafíos del país, estableció una línea de observación específica sobre el derecho a la alimentación con el objetivo de identificar los principales desafíos del Estado para su cumplimiento y así poder brindarle asistencia técnica oportuna.⁸



Defensor del Derecho a la Alimentación de la institución del Procurador de los Derechos Humanos en reunión con personal de OACNUDH.

En el marco de su mandato ambas instituciones conformaron un equipo de trabajo con el objetivo de observar y supervisar la implementación del Pacto Hambre Cero (PH0 en adelante), por ser la estrategia del Estado de Guatemala para:

- Reducir en 10 % la prevalencia de la desnutrición crónica infantil;
- prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad en la niñez menor de 5 años, por la desnutrición aguda;
- promover la seguridad alimentaria y nutricional, fundamento del desarrollo integral de toda la población guatemalteca;
- prevenir y atender las emergencias alimentarias relacionadas con el cambio climático y los desastres naturales.⁹

⁸ http://www.oacnudh.org.gt/acerca_oacnudh.asp

⁹ Objetivos del Plan del Pacto Hambre Cero. Pág. 10.

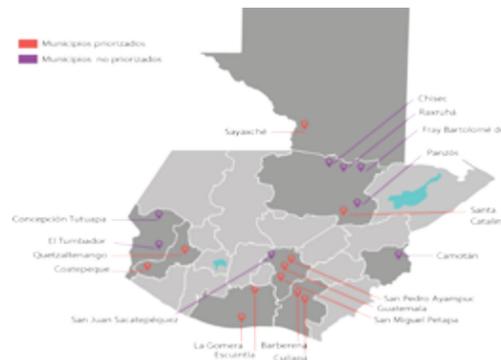
Metodología:

El proceso inició con la elaboración conjunta del diseño metodológico del proceso, lo cual incluyó los siguientes pasos: a) Plan de observación, supervisión y verificación; b) Diseño de herramientas de verificación; c) Ejecución de misiones de observación; d) Informe de consolidación de hallazgos y resultados.



Los esfuerzos se centraron en ocho departamentos seleccionados de manera aleatoria entre los afectados por las pérdidas agrícolas derivadas en parte por la canícula prolongada y que fueron afectadas por el recorte en las prestadoras de servicios de salud en el Programa de Extensión de Cobertura (PEC en adelante). Los departamentos que fueron visitados son: Santa Rosa, Alta Verapaz, Escuintla, Chiquimula, Guatemala, Petén, Quetzaltenango y San Marcos.

Posteriormente, para seleccionar los municipios adicionales a la cabecera de cada departamento se tomó en cuenta un indicador más: municipio con más casos de desnutrición aguda en niñas y niños menores de 5 años en el departamento. Se tomaron 8 municipios priorizados por el PH0 (Camotán, Chisec, Cobán, Concepción Tutuapa, Panzós, El Tumbador, Fray Bartolomé de Las Casas, San Juan Sacatepéquez y Santa Catalina La Tinta), y 11 no priorizados (Barberena, Coatepeque, Cuilapa, Escuintla, Guatemala, La Gomera, Quetzaltenango, Raxruhá, San Miguel Petapa, San Pedro Ayampuc y Sayaxché).



Elaborado por: DDA PDH

Este mapa muestra los departamentos visitados por los equipos multidisciplinarios de la Defensoría del Derecho a la Alimentación de la PDH y de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

Adicionalmente a las misiones de observación, los datos obtenidos fueron complementados con información documental obtenida por medio de solicitudes oficiales; peticiones de información pública; entrevistas con autoridades en el plano nacional, regional y local; y el desarrollo de análisis conjuntos en reuniones del equipo técnico, lo cual ha permitido profundizar sobre las causas estructurales que generan los principales desafíos para el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Cabe resaltar que en este trabajo de monitoreo no se incluyó en su totalidad el seguimiento a la asistencia del Estado que se ha dado en el contexto de emergencia de la canícula prolongada, cuya situación es muy preocupante. En 2014, la OACNUDH reportaba que la canícula prolongada había puesto a 275,625 familias que viven en el corredor seco¹⁰ en una situación de inseguridad alimentaria¹¹. En 2015, FEWS NET reporta que la canícula de 2015 (más extensa que la de 2014) habría causado pérdidas agrícolas del 75 % al 100 % en el corredor seco, afectando un aproximado de 150,000 familias de agricultores de subsistencia. Sin embargo, la única asistencia programada para los meses de agosto y septiembre no permitirán cubrir las necesidades urgentes porque solo se contempla ayuda para 110,230 hogares y únicamente para esos dos meses.

Un tema fundamental importante a destacar son **los obstáculos identificados** a la hora de obtener información estadística desglosada y actualizada; por ejemplo, al indagar sobre la prevalencia de la desnutrición aguda y crónica en el país:

El análisis de la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años que utiliza como línea base el PHO se basa sobre el Tercer Censo Nacional de Talla de Escolares de 2008¹². Este censo se realizó en el ámbito nacional y de manera amplia, tomando varios factores en cuenta. Lamentablemente, no se han actualizado éstas cifras. En julio

10 El Corredor Seco se le denomina a una región climatológica con alto riesgo de sequías de Guatemala que abarca los departamentos de Chiquimula, Jutiapa, Jalapa, Baja Verapaz, El Progreso, Zacapa y Quiché.

11 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala 2014, 12 de enero de 2015, A/HRC/28/3/Add.1, p.4.

12 Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado del Sector Oficial de la República de Guatemala, 4-8 de agosto 2009, SESAN y MINEDUC.

de este año se realizó un nuevo censo de talla en escolares por parte de SESAN, pero los datos aún están en proceso y no tienen fecha establecida para la publicación de los mismos. Por consiguiente, no se ha podido evaluar con precisión y de forma global los avances, regresiones o mejoras en tema de prevalencia de la desnutrición crónica porque las evaluaciones del impacto del PHO tienen parámetros distintos para la medición, incluso año con año, lo cual no permite analizar correctamente la evolución de la situación.

Adicionalmente, las instituciones públicas manejan diferentes cifras de casos de morbilidad y mortalidad por desnutrición aguda en niños menores de 5 años. Existen discrepancias entre las cifras reportadas por el Gobierno;¹³ los informes del Registro Nacional de las Personas (RENAP)¹⁴ y los del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS),¹⁵ como la tabla lo demuestra.

**Tasa de mortalidad infantil (2012, 2013 y 2014)
según Tercer Informe de Gobierno, RENAP y MSPAS**

Fallecidos menores de 1 año (tasa de mortalidad infantil (%) por año)	3er. Informe de Gobierno	RENAP	MSPAS
2012	4,276 (11%)	7369 (18.96%)	4360 (11.21%)
2013	4,384 (11.3%)	8334 (21.51%)	5428 (14.01%)
2014	2559* (9.6%)	x**	4384***

Desde el cierre del PEC, el MSPAS no ha logrado institucionalizar al 100 % del personal que laboraba para las prestadoras de servicios de salud, lo que ha disminuido la cantidad de personas para monitorear la situación de la desnutrición en el país. Por lo tanto, contar con un subregistro de casos en el ámbito local es un riesgo latente. Aunado a eso, la forma de medición de casos de fallecimiento por desnutrición crónica ha cambiado en virtud de un nuevo protocolo del MSPAS para medir los casos de mortalidad por desnutrición aguda del 11 de junio de 2013.¹⁶ El protocolo de vigilancia de la desnutrición aguda en niños menores de 5 años excluye casos de mortalidad por varios criterios: cuando el niño fallecido tenía menos de 29 días, cuando tenía anomalías congénitas (como síndrome de Down o defectos en el tubo neural); cuando el niño tenía menos de seis meses y antecedentes de bajo peso al nacer (<2,500 gramos o <5 libras 8 onzas); cuando presentaba algún síndrome dismorfogenético o alguna enfermedad crónica (como enfermedades hematológicas, VIH, insuficiencia renal, hemopatías, cáncer y otras).

13 Informe Tercer año de Gobierno. SEGEPLAN, Pág. 83.

14 Oficio de RENAP dirigido a OACNUDH de fecha 14 de Octubre de 2014.

15 Salas situacionales del MSPAS por semana epidemiológica.

16 Protocolo de vigilancia de desnutrición aguda en niños menores de 5 años del MSPAS.

* Ibídem, datos actualizados a la semana 48, correspondiente al 29 de noviembre de 2014.

** Según la dirección de informe y estadísticas del RENAP, en su correspondencia (Ref DI-SD-SE-SAE-377-2015), del 14 de octubre 2015, hubo 320 defunciones inscritas al REANP de niños menores de 1 año todo el territorio

*** Hasta la semana 53 del SIGSA 2, "Informe de causas de mortalidad infantil menos de 1 año 2014"

Además, este protocolo prevé que tres mesas de análisis¹⁷ determinarán si la causa de la muerte fue directamente por desnutrición. Este protocolo está encaminado a establecer una cifra con mayor exactitud de los casos de fallecimientos por causa de desnutrición. Sin embargo, independientemente de la funcionalidad del modelo, las variaciones en la recopilación y análisis hace que los datos recogidos en 2012 no sean comparables a los de 2013 y 2014, y viceversa.

II. Situación de desnutrición en Guatemala

Guatemala es el país de América Latina y el Caribe con el mayor índice de desnutrición crónica infantil, alcanzando al 49.8 % de las niñas y niños menores de 5 años. Según la V Encuesta Nacional de Salud Materna Infantil de 2008/2009, las niñas y niños más afectados por la desnutrición crónica son indígenas (65.9 %)¹⁸; les siguen las niñas y niños del área rural (58.6 %), y prepondera de estos últimos aquellos cuyas madres no tienen educación básica (69.3 %). Hay una pequeña diferencia de prevalencia de retardo en talla total entre ambos sexos, con el 50.5 % y 49 % para niños y niñas respectivamente¹⁹. Dadas las complejidades para tener cifras fiables y actualizadas, el alcance de la prevalencia de desnutrición aguda y crónica en Guatemala es muy complejo de determinar como anteriormente se explicó.

El Relator sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, “señala que alrededor de 2.1 millones de personas en el país están subalimentadas, a la luz del informe sobre inseguridad alimentaria en el mundo de FAO.²⁰ El 60 % de los hogares de Guatemala no cuentan con los ingresos suficientes para cubrir los requisitos dietéticos mínimos diarios.”²¹ Además, continúa siendo un reto el poder documentar con datos actualizados y con rigurosidad de recolección de datos a otros grupos etarios que también son afectados por la desnutrición, tal es el caso de las personas mayores y jóvenes.

Los factores determinantes de la desnutrición son múltiples; abarcando tanto elementos estructurales como coyunturales. El Relator sobre el derecho a la alimentación destacó factores estructurales pendientes para el caso de Guatemala tales como la desigual distribución de la riqueza, la alta concentración de la propiedad de la tierra y el insuficiente nivel del salario mínimo del país.²²

La estructura de la tenencia de la tierra en Guatemala es la siguiente: 80 % de las tierras cultivables está en manos del 2 % de la población;²³ el 92.06 % de las y los pequeños productores ocupan el 21.86 % de la superficie,²⁴ mientras el 1.86 % de los productores

17 La primera mesa es de carácter local, conformada por técnicos del hospital; hay dos mesas más en el plano central, una integrada por personal del Ministerio de Salud, y otra interinstitucional, en la que se reúnen técnicos de este ministerio y de SESAN, y a la que acuden, en ocasiones, delegados del RENAP y del Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta última mesa es la llamada Comisión Presidencial Institucional Técnica de Análisis de la Morbilidad y Mortalidad por Desnutrición en menores de cinco años de edad.
18 Se observan los niveles más altos de malnutrición sobre la base de la talla media en los chortíes (80.7 %), los acatecos (79.1 %) y los ixiles (76.9 %).
19 Informe técnico: Revisión del estado nutricional de niños y niñas, ENSMI 2008/2009, Págs. 15-20.
20 Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter en su Misión a Guatemala, 2009. A/HRC/13/33/Add.4
21 Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, a raíz de su visita al país del 3-5 de septiembre 2009, A/HRC/13/33/Add.4
22 ibídem
23 IV censo nacional agropecuario
24 Cifras del IV censo nacional agropecuario 2003 reportado en la política nacional de desarrollo rural integral p.6

comerciales ocupan el 65.44 %.²⁵ En el caso de la población indígena que tiene acceso a tierra posee un promedio de 4.1 manzanas por hogar, mientras que el promedio subiría a 21.4 manzanas en el caso de los hogares no indígenas. ²⁶ Aunado a ello, según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2008, del INE, la distribución porcentual de la tenencia de la tierra por sexo es desigual.

La problemática acerca del acceso a la tierra tiene un fuerte impacto en la disponibilidad de los alimentos, dado que en Guatemala la principal actividad económica del país es la agricultura; 31.2 % de la población activa se dedica al cultivo de la tierra;²⁷ por lo tanto, al no gozar de tierras para disponer de alimentos en cantidad y calidad suficientes se merma el pleno goce del derecho a la alimentación.

Asimismo, la expansión de monocultivos²⁸ en Guatemala es un factor limitante a la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficiente porque entre otras razones, se reduce la superficie para cultivos de granos básicos; se disminuye la cantidad y calidad de fuentes de agua y empobrece los suelos agrícolas. En el caso del municipio de Sayaxché, Petén, donde se cultiva más de la tercera parte de la palma en el plano nacional, se puede observar el impacto considerable que tiene esta actividad a gran escala sobre el medio ambiente y los recursos naturales, como el río la pasión. Los cultivos han ocupado grandes extensiones de tierra especialmente fértiles, que antes pertenecían a pequeños agricultores y han usado grandes cantidades de agua, y se estima que tras un periodo de 25 años de explotación intensiva el cultivo deja desgastada la tierra.²⁹ El rebalse de las lagunas de oxidación de una empresa de palma en el río la pasión habría causado la muerte masiva de peces y otros animales en mayo y junio de 2015. Aunado a eso el agua del río y sus peces se han vuelto muy inseguros para el uso cotidiano doméstico y consumo por parte de las comunidades, afectando a más de 6,000 personas. En Guatemala, la producción para la exportación a alta escala es principalmente la caña de azúcar, la palma africana, el café, el banano, el hule y el cardamomo.³⁰

En cuanto a la accesibilidad económica de los alimentos es importante destacar que en el país el salario mínimo para jornada diaria de ocho horas, para actividades agrícolas y no agrícolas (Q. 2,644 mensuales), se ubica por debajo de la canasta básica alimentaria (Q. 3,315) y muy por debajo de la canasta básica vital³¹ (Q 6,049.27). Sin embargo, según el INE, por ejemplo en la agricultura el ingreso laboral promedio es de Q 1,154.00³² y de acuerdo con un estudio realizado por ASIES el 70 % de las y los jornaleros agrícolas reciben ingresos por debajo de los Q. 1,000 mensuales.³³ Este fenómeno refrenda que la accesibilidad económica de los alimentos es muy limitada

25 Cifras del IV censo nacional agropecuario 2003 y encuesta nacional agropecuaria 2005 y 2008, reportados en la política agraria 372-2014, página 12 y 13
26 “Análisis situacional de la malnutrición en Guatemala: sus causas y abordaje”, Mireya Palmieri y Santisteban Hernán L. Delgado Valenzuela, PNUD, 2011.
27 Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2014 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), abril 2015, p.90-95
28 El término monocultivo se refiere a las plantaciones de gran extensión con el cultivo de una sola especie, con los mismos patrones, resultando en una similitud genética, utilizando los mismos métodos de cultivo para toda la plantación.
29 Agroindustriales, dominación y despojo indígena campesino en la Guatemala del siglo XXI, Op. cit., pág. 89.
30 Encuesta Nacional Agropecuaria 2013, INE, abril de 2014, Pág. 20.
31 Incluye, además del mínimo alimentario, los servicios básicos, tales como agua, luz, vestuario, vivienda, salud, transporte, recreación, educación, etc.
32 Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso, ENEI 2-2014, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), abril de 2015.
33 Estadísticas de comercio exterior 2013, Instituto Nacional de Estadísticas (INE) INE

en Guatemala y resalta la necesidad de garantizar que el salario mínimo sea respetado para todas y todos los trabajadores en el país, que el precio de los alimentos de la canasta básica sea monitoreado y el salario mínimo legal sea ajustado a los precios de la canasta básica. Cabe resaltar que el ingreso promedio de las mujeres en Guatemala es inferior al de los hombres, lo cual vulnera aún más a ese grupo poblacional al acceso económico para la obtención de alimentos adecuados.³⁴

III. Marco jurídico

a. Derecho internacional y obligaciones del Estado en relación con el derecho a la alimentación

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por Guatemala en 1988, consagra el derecho a la alimentación en su artículo 1: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

En el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, que entró en vigor en 1999 en Guatemala, consagra también el derecho a la alimentación: “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”

³⁴ El ingreso promedio mensual en 2014 a nivel total nacional de los hombres es de QTZ 2298 contra QTZ 2028 para mujeres y a nivel rural nacional es de 1506qtz para hombres y 1362 para mujeres según la Encuesta nacional de empleos e ingreso, ENEI 2-2014, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), abril 2015

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) en su Observación General N° 12 detalla lo que debe entenderse por derecho a la alimentación: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

Por su parte, el Relator sobre el Derecho a la Alimentación en 2014 brindó una definición del derecho a la alimentación de la siguiente manera: “El derecho a la alimentación es el derecho de todas las personas en lo individual o en comunidad de tener acceso físico y económico, en todo momento, suficiente, adecuado y culturalmente aceptable al alimento que es producido y consumido de manera sustentable, garantizando que futuras generaciones también puedan acceder al alimento. Las personas tienen el derecho a acceder al alimento mediante: (a) recibiendo ingresos por su trabajo o como producto del autoempleo; (b) a través de transferencias sociales, y (c) produciendo sus propios alimentos, en el caso de los que tienen acceso a la tierra y otros recursos productivos.”³⁵

Los estándares internacionales en materia de derechos humanos establecen entonces como elementos esenciales del derecho a la alimentación la disponibilidad y la accesibilidad de alimentos adecuados.

- **La disponibilidad** requiere que por una parte la alimentación se pueda obtener a través de recursos naturales, ya sea mediante la producción de alimentos, el cultivo de tierra y la ganadería, la pesca, la caza o la recolección; o bien que los alimentos estén disponibles para su venta en mercados y comercios. Por lo tanto, el Estado debe garantizar el acceso tanto físico como económico a los alimentos, dependiendo de la situación particular de toda la población, atendiendo a la pertinencia cultural de las comunidades y las particularidades específicas que deben ser tomadas en casos de mujeres y la niñez.
- **La accesibilidad** económica significa que los alimentos deben estar al alcance de las personas desde el punto de vista económico. La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas, situación en la que es clave el acceso a un empleo que genere una remuneración digna o el acceso a tierra.³⁶ Por lo tanto, por accesibilidad física se entiende que los alimentos deben ser asequibles a todos, incluidas las personas que están en alguna situación de vulnerabilidad.
- Por **alimento adecuado** se entiende que la alimentación debe satisfacer las necesidades de dieta, teniendo en cuenta la edad, condiciones de vida y debe ser seguro para el consumo humano y culturalmente aceptable.³⁷ Eso incluye la capacidad propia de la persona en condiciones de salud adecuadas para

³⁵ Informe Final del Relator sobre el Derecho a la Alimentación. “El poder transformador del derecho a la alimentación”. A/ HRC/25/57. Enero 2014.

³⁶ Observación General N°11 del Comité DESC, párrafo 8.

³⁷ El derecho a la alimentación adecuada, folleto informativo N° 34 de la OACNUDH/FAO, 2010.

aprovechar lo que come, que pueda masticar bien, tragar sin problemas, no se tengan parásitos, un sistema digestivo que pueda transformar y absorber bien la comida para que la sangre haga llegar a todo el cuerpo los nutrientes ingeridos.³⁸

Diferencia entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria

En el marco del derecho a la alimentación se desarrolla el concepto de seguridad alimentaria, que según el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Alimentos de 1996 se define así: “la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, regional y mundial, se alcanza cuando toda persona, en todo momento, tiene acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias alimentarias para tener una vida saludable y activa”. La seguridad alimentaria es un concepto político basado en necesidades y orientado hacia programas.

El derecho a la alimentación es un derecho humano, reconocido por el derecho internacional de derechos humanos más amplio que enmarca todas las obligaciones de los Estados de carácter estructural sobre el derecho a la alimentación, resaltando la necesidad de que el Estado tome medidas adecuadas para atender temas como por ejemplo el acceso a tierra o a un empleo digno como medios fundamentales para la realización del derecho.

Al igual que cualquier otro derecho humano, el derecho a una alimentación adecuada impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: **las obligaciones de respetar, proteger y realizar**. El Estado tiene que *respetar* el acceso existente de las personas a los alimentos y los medios de obtener alimentos. La obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar que terceros no estatales, tales como empresas u otros grupos, no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. A su vez, *la obligación de realizar* entraña tanto la obligación de facilitar como la de hacer efectivo. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar y emprender actividades que fortalezcan el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos que aseguren sus medios de vida.

El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó al Estado de Guatemala en la revisión de su tercer examen de avance en materia del Pacto DESC en 2014: “(...) insta al Estado parte a que intensifique su labor para prevenir y combatir la desnutrición infantil, especialmente la que afecta a los niños que viven en zonas rurales y remotas. Asimismo, recomienda al Estado parte que asegure los recursos financieros y humanos suficientes y tome las medidas necesarias para garantizar una efectiva implementación y sostenibilidad del Plan Hambre 0, fortaleciendo los componentes que abordan las causas estructurales de la desnutrición. El Comité insta a que en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se establezcan los mecanismos necesarios para evitar que la expansión de los monocultivos incremente la inseguridad alimentaria de las comunidades rurales”.³⁹ En esa misma sintonía, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su informe de

38 Derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH).

39 Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, noviembre de 2014, parágrafo 21. E/C.12/GTM/CO/3.

abril de 2015 a Guatemala, “exhorta al Estado a incorporar los principios de derechos humanos en las políticas de inclusión social existentes, a asegurar la participación de los pueblos indígenas en estas políticas, y a dotarlas de recursos financieros y humanos adecuados. Se recomienda la adopción de medidas estructurales para la implementación plena de la política agraria”.⁴⁰

Sumando a los estándares internacionales, la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) aprobó en 2014 las directrices voluntarias del derecho a la alimentación que constituyen un instrumento práctico para ayudar a aplicar el derecho a la alimentación adecuada.

b. Ordenamiento jurídico nacional que titula el derecho a la alimentación en Guatemala y los principales programas que integran las actuales acciones vinculadas a la lucha contra el hambre

Marco legal y político

- Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 1, 2, 51, 96 y 99.⁴¹
- Decreto 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.⁴²
- Acuerdo Gubernativo 75-2006, Reglamento de la Ley del SINASAN (Se establece la designación de representantes de la sociedad civil, los espacios de consulta y la metodología de elaboración de los Planes Operativos Anuales. Por medio de este acuerdo se reformaron los siguientes artículos del reglamento original: 4, 6, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 31).
- La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- El Pacto Hambre Cero⁴³

40 Informe del Comité CERD, Mayo 2015, parágrafo 16, CERD/C/GTM/CO/14-15.

41 Estos artículos de nuestra ley constitucional resguardan la protección y tutela del derecho a la alimentación y su vinculación con otros Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).

42 Esta es una normativa específica de carácter ordinario que desarrolla todo el marco normativo vinculado a las corresponsabilidades de cada ministerio en la lucha contra el hambre y la desnutrición, desarrollando los principios constitucionales contemplados en la CPRG y absorbidos por la misma en instrumentos internacionales.

43 Objetivo 1 del PH0: Reducir el hambre crónica: Reducir en 10 % la desnutrición crónica infantil entre 2012 y 2015. Población objetivo: niños y niñas menores de 2 años, mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres en edad fértil, para trabajar con los 1,000 días de oportunidad de desarrollo físico y mental que van desde la concepción hasta que el niño o niña cumpla dos años.

1. Promoción y apoyo de la lactancia materna.
 2. Mejoramiento de la alimentación complementaria a partir de los 6 meses de edad.
 3. Mejoramiento de prácticas de higiene, incluyendo el lavado de manos.
 4. Suplementación de Vitamina A.
 5. Suplementación de zinc terapéutico en el manejo de la diarrea.
 6. Provisión de micronutrientes en polvo.
 7. Desparasitación y vacunación de niños y niñas.
 8. Suplementación de hierro y ácido fólico para prevención y/o tratamiento de la anemia en mujeres embarazadas.
 9. Prevención de la deficiencia de yodo, a través de sal yodada.
 10. Fortificación con micronutrientes a los alimentos básicos.
 11. Prevención y tratamiento de la desnutrición aguda moderada en el ámbito comunitario, incluyendo alimentación suplementaria lista para consumo (ASLC).
- Tratamiento oportuno de la desnutrición aguda severa utilizando alimentos terapéuticos listos para consumo (ATLC) en el plano comunitario y en Centros de Recuperación Nutricional con la atención y seguimiento del personal de salud.
13. Inmunizaciones.

Objetivo 2 del PH0: Prevenir y mitigar las muertes por desnutrición aguda, especialmente durante los meses más críticos del periodo anual de hambre estacional. Para lo cual se contemplan las siguientes acciones:

1. Apoyo a la agricultura familiar para aumentar la producción de autoconsumo y venta con técnicas apropiadas de bajos insumos (Algunas acciones son: manejo poscosecha para mejorar la calidad de productos excedentarios; encadenamientos productivos y comercialización; generación y promoción de empleo digno; provisión de asistencia técnica; promover el acceso a la tierra (arrendamiento, compra y regularización de tierras); fomento de la producción de granos básicos; extensionismo agrícola).

Es importante resaltar que a lo largo de esta administración, en el marco del combate a la desnutrición, las instituciones han demostrado esfuerzos por reforzar la colaboración interinstitucional. Primero: colocar el combate al hambre como una prioridad gubernamental, a través del PHO, ha sido crucial; segundo: las reuniones periódicas del CONASAN, bajo coordinación del vicepresidente han sido un espacio apropiado de trabajo interinstitucional y con los actores de la sociedad civil e internacionales; tercero: la articulación de esfuerzos en varios programas que funcionan en diferentes ministerios.⁴⁴ Asimismo, se crearon espacios como la mesa técnica interinstitucional de análisis de morbilidad y mortalidad por desnutrición aguda en menores de 5 años⁴⁵ y la comisión presidencial institucional técnica de análisis de morbilidad y mortalidad por desnutrición aguda (DA) en menores de 5 años.⁴⁶ Este es otro ejemplo de los esfuerzos del Gobierno para tratar la problemática de hambre en el país.

IV. Hallazgos reiterativos o tendencias

A continuación se brindarán los resultados de las misiones de observación; se colocan aquí aquellos hechos que se identificaron como reiterativos o comunes entre los municipios observados, por lo tanto podría inferirse ciertas tendencias, esto con el objetivo de brindar información sobre los principales retos que desde la perspectiva de derechos humanos ha enfrentado la ejecución del PHO. Dado que no todos los contextos son los mismos y que hay situaciones que llamaron mucho la atención durante el trabajo de campo, se brindará también información específica de las situaciones más preocupantes identificadas en el ámbito local.

Establecimiento de un sistema de alerta en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) con base en redes de vigilancia nutricional, incluyendo sitios centinela.

3. Red de Protección Social contra Hambre Estacional a través de un programa de empleo temporal (mano de obra intensiva) y de programas de transferencias monetarias condicionadas y asistencia humanitaria. En total, la matriz del PHC contempla 132 intervenciones que incluyen desde agua y saneamiento, caminos rurales, empleo rural, fortalecimiento de la economía campesina, promoción de la salud y nutrición escolar hasta la reducción del analfabetismo. Prácticamente todas las acciones ya se ejecutaban antes en alguno de los ministerios, secretarías u otras entidades públicas que conforman el PHC, así que lo que se hizo finalmente fue sumar las acciones que realiza la institucionalidad pública, adicionar los recursos presupuestados e identificarlos como componentes del PHC.

44 **Programas relacionadas con la lucha contra el hambre:**

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS–

- Ventana de los mil días.
- Programa de Extensión de Cobertura (Ahora Grupos móviles Institucionales).
- Centros de Educación y Recuperación Nutricional –CRN–

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA–

- Programa de Agricultura Familiar y fomento a la economía campesina –PAFFEC–
- Extensión Agrícola de casa hogar saludable
- Centros de Aprendizaje de Desarrollo Rural –CADER–

Ministerio de Desarrollo Social –MIDES–

- Mi Bono Seguro
- Mi Bolsa Segura
- Mi Comedor Seguro

Ministerio de Economía –MINECO–

- Tejiendo Alimentos

45 En el mes de junio de 2013 se crea la Mesa técnica interinstitucional de análisis de morbilidad y mortalidad por desnutrición aguda en menores de cinco años, integrada por representantes del Ministerio de Salud Pública y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el fin de realizar de forma sistemática el análisis situacional de estos eventos en el ámbito nacional e informar y recomendar a las autoridades superiores sobre las actuaciones relevantes.

46 El 16 de junio de 2014 emite el Acuerdo Gubernativo número 182-2014, con el que institucionaliza la Comisión Presidencial Institucional Técnica de Análisis de la Morbilidad y Mortalidad por Desnutrición Aguda en menores de cinco años de edad.

Hallazgo 1: Obstáculos a la implementación de los programas vinculados al PHO por clientelismo político

- a. Las diferencias políticas partidarias generan la no coordinación de la institucionalidad (COMUSAN) que se encarga de llevar a la población las acciones del PHO: Los equipos de las misiones de observación conjunta han monitoreado dentro de sus visitas de campo la conformación y funcionamiento de las Comisiones Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESAN) así como de las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria (COMUSAN).

De esa cuenta es meritorio el esfuerzo que realiza la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) por coordinar acciones con gobiernos locales y ciudadanía de los diferentes municipios, de conformidad con la ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, artículo 34, sobre descentralización. Sin embargo, es preocupante que pese a este esfuerzo persisten prácticas nocivas, por ejemplo, la coordinación del COMUSAN está bajo la responsabilidad del alcalde,⁴⁷ pero no se garantiza su funcionamiento cuando el alcalde no es del partido oficial. Observamos en la mayor parte de los municipios en los que el alcalde no es del partido oficial, no se organizan COMUSAN pero se establecen mesas técnicas de coordinación paralelas entre las delegaciones ministeriales, sin la presencia del alcalde. No podemos determinar si es por falta de voluntad del mismo alcalde o de colaboración de los delegados de instituciones con los alcaldes no oficialistas. Sin embargo, esos espacios tendrían que ser coordinados por dicho funcionario edil; además, de eso puede inferirse que bajo ese criterio prevalecen los intereses de partido o políticos sobre los intereses de la población.⁴⁸



Defensor del Derecho a la Alimentación junto a delegada de la OACNUDH, en reunión con representantes del Programa Pacto Hambre 0.

47 Artículo 34 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Dto. 32-2005, y artículo 11 de la Ley de Concejos de Desarrollo, Dto. 11-2002.

48 Ejemplo: Al ser entrevistado el alcalde de Santa Catalina La Tinta, manifestó no haber tenido ninguna clase de apoyo por parte del Gobierno para atender las emergencias de la población de su municipio. Los delegados de las instituciones ejecutoras del PHO respondían a instrucciones precisas de no coordinar acciones con el poder local, derivado de diferencias político partidistas, al grado de no asistir a las reuniones convocadas por el COMUSAN. Los delegados conformaron una “mesa temática” en la que discuten e informan de las acciones que impulsan desde las instituciones sin presencia del poder local.

- b. **Cientelismo político de los programas sociales:** En los municipios visitados varias personas denunciaron a los equipos su descontento porque no se estaban tomando en cuenta a las personas que tenían necesidad de gozar de los beneficios de los programas sociales por no ser afines a determinado partido político, relatando una tendencia al clientelismo de los programas sociales. Por ejemplo, los comunitarios de la aldea El Troje en Coatepeque, Quetzaltenango, denunciaron que los delegados del MIDES solicitan, como requisito para poder recibir el “Bono Seguro”, la boleta de empadronamiento o actualización de datos que extiende el Tribunal Supremo Electoral.⁴⁹

Hallazgo 2: Impacto de la focalización geográfica y grupo objetivo del PHO

El PHO no tiene una cobertura universal y prioriza solo ciertos grupos de la población. Solo 166 municipios con muy alta y alta prevalencia de desnutrición crónica están priorizados de los 338 existentes. Los grupos de población objetivo son las niñas y los niños menores de 5 años (con especial énfasis en los menores de 2 años a partir de la Ventana de los 1000 días), las mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres en edad fértil y las familias vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional.



Entrevista con grupo de población sobre la priorización del Pacto Hambre 0.

El riesgo de la priorización es la potencial desatención institucional en los municipios no priorizados, así como en otros grupos de la población no contemplados en la referida priorización, lo cual puede disparar la prevalencia de la desnutrición en zonas que hasta ahora no han presentado tan altos índices como en los 166 municipios priorizados, pero que sin embargo también requieren una presencia fuerte de las instituciones dedicadas a garantizar la seguridad alimentaria. Se puede citar como ejemplo el caso de Escuintla, que es un departamento no priorizado por el Pacto Hambre Cero, pero que ocupa el segundo lugar en el plano nacional en la estadística de morbilidad por desnutrición aguda y en el cuál solo el 7 % de los niños desnutridos están incluidos en el programa de las Transferencias Monetarias Condicionadas (Bono Seguro) lo que ilustra la debilidad de la focalización de la cobertura.

49 En una investigación realizada por la Defensoría del Derecho a la Alimentación se encontró que en enero de 2014 se realizaron 249 trámites de empadronamiento y actualización de datos; mientras que para septiembre de 2014 se realizaron 4,010 trámites ante las oficinas departamentales del Tribunal Supremo Electoral en Quetzaltenango, datos que respaldan la denuncia de los comunitarios. Igualmente es preocupante que no bastando con la politización y el uso clientelar de los programas sociales, además la población objetiva del PHO que es atendida con los programas a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se ve seriamente afectada con una ejecución presupuestaria sumamente baja, así lo demuestra el reporte del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas. La consecuencia palpable al respecto es que a la fecha únicamente se ha llevado a cabo una entrega del Bono Seguro; con ello queda claro que el rol de las transferencias monetarias condicionadas esta sin alcanzarse.

Hallazgo 3: Efectos sobre el derecho a la alimentación de los monocultivos

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racional (CERD) en su informe de mayo 2015 *observa también con preocupación el incremento de la superficie agrícola dedicada a monocultivos y cultivos comerciales reduciendo drásticamente la superficie agrícola dedicada al cultivo de alimentos básicos*⁵⁰.

Según la Encuesta Nacional Agropecuaria 2013 del INE, de la superficie total de explotaciones agropecuarias en el ámbito nacional, el 12 % son cultivos anuales y 14 % cultivos permanentes. La superficie con cultivos permanentes ha aumentado un 40 % en 10 años (82,695 hectáreas en promedio); en cambio, los cultivos anuales⁵¹ muestran una tendencia a la disminución de su superficie cultivada en 525,567 hectáreas de 2003 a 2013.

Un efecto adicional que ha sido denunciado, tanto ante la PDH como a la OACNUDH, son los efectos colaterales de las grandes siembras de cultivos comerciales o monocultivos, tales como las fumigaciones de madurantes o abonos vía aérea que dañan directamente los cultivos de granos básicos y frutales de los pobladores vecinos a las fincas de grandes empresas agroindustriales; también la contaminación producto de la quema de la caña y la fumigación aérea, lo cual puede afectar directamente a la salud de la gente, la contaminación de aguas por los desechos orgánicos y posiblemente tóxicos de las empresas. Tal es el caso de las aplicaciones de glifosatos en la caña de azúcar, el cual es un herbicida de amplio espectro que se utiliza para estimular una maduración prematura de la planta. Esa práctica provoca mejor producción para las empresas pero afectan los cultivos cercanos de los pobladores y contaminan su medio ambiente. Los habitantes informaron que habían realizado las denuncias correspondientes a los ministerios encargados de velar por los temas de salud, agricultura y medio ambiente pero hasta la fecha no se ha efectuado ningún cambio ni se ha sabido de alguna resolución en favor de las comunidades, en cuanto al uso del agua, acceso a la tierra y aplicación de los productos en cultivos.⁵²

Asimismo, se identificó que en las áreas utilizadas para cultivos extensivos y para el manejo de los mismos, se ha dado el asolvamiento y el embalse de ríos para riego por parte de las empresas dueñas, esto fue verificado en una entrevista con funcionarios del MARN, los cuales en casos de identificar anomalías trasladan los expedientes al Ministerio Público, situación que ha provocado escasez de agua en verano e inundaciones en invierno, además de promover la proliferación de enfermedades o causales de las mismas, ya que estos embalses sirven de criadero de mosquitos, moscas, zancudos, etc., los que transmiten enfermedades como la malaria y el dengue, entre otras.

50 CERD/C/GTM/CO/14-15, párr. 16.

51 Los cultivos anuales son todos aquellos que su ciclo de vida es menor o igual a un año. Hay cultivos que son permanentes pero su producción se da cada año a la que se le conoce como temporada de producción.

52 (1) “Informe final de la supervisión conjunta PDH-OACNUDH a la Ventana de los Mil Días y al Programa de Agricultura Familiar y Fomento a la Economía Campesina PAFFEC en Escuintla y Quetzaltenango”. Noviembre de 2014; Defensoría del Derecho a la Alimentación PDH. (2) La contaminación del agua de los ríos y construcción de quineles usados para la desviación del agua hacia las plantaciones, producto de los monocultivos de palma africana en Chisec, Fray Bartolomé y Raxruhá ha deteriorado la calidad de agua y ha generado sequía de agua en verano e inundación en invierno. Por ejemplo, los pobladores de las comunidades Mercedes 1 y 2 del municipio de Chisec, Alta Verapaz, denuncian que por el desvío del río Chixoy, sus cultivos y viviendas son inundadas en invierno, aunándose a la necesidad de tener que usar aguas con residuos tóxicos y desechos. Adicionalmente, el asolvamiento de ríos y la acumulación del agua para utilización de riego genera condiciones propicias para la propagación de insectos, como se observó en las aldeas colindantes a los cultivos de Palma en Fray Bartolomé.

El fenómeno de concentración de la tierra referido a la producción de monocultivos ha limitado el acceso ya reducido a la tierra y por lo tanto la producción de alimentos. Un ejemplo de ello es la situación de Sayaxché. Ahora más del 30 % de la totalidad de producción de palma en el ámbito nacional se cultiva en este municipio, lo cual causa la reducción de tierra accesible para los pobladores del municipio y sus cultivos de granos básicos. Asimismo, en el valle del Polochic, un ingenio se está en proceso de expansión ocupando las tierras planas y relegando a las poblaciones vulnerables a reubicarse en las tierras altas de la Sierra de Las Minas, donde la proyección de producción de cultivos es menor y según las denuncias recibidas y constatadas en las misiones prevalece la carencia de los servicios básicos indispensables para asistir a las familias.

Sin embargo, se debe resaltar las preocupaciones que tienen las autoridades ante esta problemática, por lo cual se han tomado iniciativas para contrarrestar esta dinámica de acaparamiento de tierra pero no se ha podido observar avances en la implementación de esas iniciativas. La Política Agraria (Acuerdo Gubernativo 372-2014)⁵³ pretende tratar esta problemática, haciendo hincapié en la importancia de un ordenamiento territorial que garantice la disponibilidad de tierras para la producción de alimentos. *Este proceso debe tener en cuenta los métodos y prácticas propios de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra.* También la política contempla la creación de un impuesto territorial, de acuerdo a la capacidad productiva de la tierra y extensión con el fin de fomentar el uso productivo de la tierra e incentivar su uso adecuado, para que se reduzca la especulación en el mercado de tierra y la tendencia al acaparamiento, y aumente la oferta y el acceso a la tierra con el propósito de dinamizar las economías campesinas.

El Comité CERD, en su informe de mayo de 2015, *recomienda la adopción de medidas estructurales para la implementación plena de la política agraria.*⁵⁴

En la misma línea, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (Acuerdo Gubernativo 196-2009), destaca la falta de una regulación sobre la capacidad de uso del suelo, así como de políticas públicas de fomento productivo de granos básicos y la falta de regulación de la inversión privada, lo cual tiene como consecuencia la falta de acceso a una dieta adecuada para su desarrollo humano al relegar la producción alimentaria a un segundo plano.⁵⁵ Por lo tanto, es de mayor importancia tomar medidas en estos ámbitos para salvaguardar el acceso a la dieta adecuada de la población.

El Comité DESC, en su informe de noviembre de 2014, *insta al Estado de Guatemala que en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se establezcan los mecanismos necesarios para evitar que la expansión de los monocultivos incremente la inseguridad alimentaria de las comunidades rurales.*⁵⁶

Hallazgo 4 : No prestación de los servicios de salud en el primer nivel de atención debido a falta de presupuesto o a la institucionalización de los servicios de salud

El Programa de Extensión de Cobertura (PEC) se creó en 1997, a través del MSPAS, bajo la modalidad de contratación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con sentido social y sin fines lucrativos, como prestadoras de servicios de salud (PSS) con el fin de dar cobertura en salud a la población sin acceso a los puestos y centros de salud del MSPAS.

53 Política Agraria (Acuerdo Gubernativo 372-2014), Pág. 25, punto 1.5.

54 CERD/C/GTM/CO/14-15, párr. 16.

55 PNDRI, Pág. 8.

56 Parágrafo 21, E/C.12/GTM/CO/3.



Entrevista en centros de salud supervisados.

Para 2010, la cobertura del PEC era de 4.5 millones de personas; se estima que para 2014 fue de 6 millones de personas.⁵⁷ El PEC tiene el propósito de proveer acciones de atención primaria en salud, con énfasis en la prevención y control de problemas prioritarios y la atención a los grupos más vulnerables. El paquete de servicios básicos incluye atender a la mujer, a la niñez, urgencias y el medio ambiente, con el apoyo de la participación comunitaria.

De manera reciente se incluyó la atención a la desnutrición como parte de las acciones del PH0 (Ventana de los 1000 días) y por ello se creó mediante Acuerdo Ministerial 181-2013, el Viceministerio de Atención Primaria en Salud, al cual designó la responsabilidad de operativizar las acciones de la Ventana de los Mil Días en las áreas rurales y más lejanas por medio del Programa de Extensión de Cobertura, a través de convenios con ONG, a pesar de esta función crucial atribuida al PEC dentro del PH0, en enero de 2015 el MSPAS suprime en su totalidad el Programa de Extensión de Cobertura al no renovar para este año ninguno de los convenios con las ONG que trabajaban para las áreas de Salud, cuya función era operativizar las acciones de la Ventana de los Mil Días. Pero haber llegado a este extremo inició cuando en 2013, el PEC⁵⁸ presentó la más seria crisis financiera y operativa de su historia, por lo cual hubo un desabastecimiento de medicamentos y cierre temporal de los centros de convergencias de salud. El 11 de diciembre de 2013, el Procurador de los Derechos Humanos resolvió: *“DECLARAR la violación al Derecho Humano a la Salud por falta de atención médica, de la cual es objeto la población guatemalteca debido a la carencia de planificación, financiamiento, ejecución y evaluación del Programa de Extensión de Cobertura por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y la afectación a la ejecución del Plan del Pacto Hambre Cero.*

El 23 de julio de 2014 el Gobierno anunció⁵⁹ que luego de una evaluación, prescindía de 18 ONG que prestaban el servicio; rescindiendo 220 contratos, 84 convenios que extinguían a varias ONG por completo y 136 parcialmente a otras ONG. Según Abilio López, presidente de la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Extensión por Cobertura de Servicios Básicos de Salud (CONEC), la medida dejaba sin servicios de salud a dos millones y medio de personas en el interior del país, y sin trabajo a cerca de 37,500 laborantes.

57 www.nutri-salud-org.gt/la-extension-de-cobertura-de-salud.

58 Programa de Extensión de Cobertura del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

59 Circular del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a las áreas de Salud, de fecha 23 de julio de 2014.

En enero de 2015, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social decide suprimir el Programa de Extensión de Cobertura, justificando para el efecto que ya existía un plan de institucionalización, lo cual es una medida adecuada y necesaria; sin embargo, el empalme entre el PEC y la institucionalización no habría incluido un plan transitorio, dejando como resultado que durante todo lo que va del año 2015 la mayoría de los centros de convergencia permanezcan cerrados y sin personal para tratamientos ambulatorios.

Durante los meses de agosto de 2014 a marzo de 2015, las Defensoría del Derecho a la Alimentación y del Derecho a la Salud de la institución del Procurador de los Derechos Humanos han dado seguimiento especial a la ejecución de la estrategia Ventana de los Mil Días, con el objetivo principal de conocer la empleada por el MSPAS para sustituir al extinto PEC en el primer nivel de atención en salud a la población objetivo. Para el efecto se procedió a entrevistar a cada uno de los actores responsables del funcionamiento e implementación del PEC, obteniendo el siguiente estado de situación:

- 1) No existe una estrategia unificada para ejecutar la institucionalización de los servicios de salud en el primer nivel, lo que pone en riesgo a la población altamente propensa a la inseguridad alimentaria y aumenta las posibilidades de una mayor incidencia de la desnutrición aguda en los próximos meses.
- 2) Las áreas de Salud no cuentan con una estrategia identificada para afrontar la institucionalización ni con la disponibilidad plena de los recursos destinados al fortalecimiento del primer nivel de atención.
- 3) Esta alarmante situación no solo deja sin atención a más de 4 millones de personas en el interior del país, sino además acelera los riesgos de subregistros en el levantado de información para el seguimiento del comportamiento de la morbilidad por desnutrición, pues la fuente principal de estos datos son las áreas de Salud de cada departamento, quienes a su vez reciben la información de la fuente primaria que son los trabajadores de campo, que cada vez son menos, derivado de la crisis financiera que obligó a cerrar el PEC.

Esa situación podría explicar porque las cifras de mortalidad siguen tan altas y podría explicar la disminución de los casos de desnutrición porque ya no se detectan o reportan y atienden.



Hallazgo 5: Atención especializada a población vulnerable por la desnutrición en los Centros de Recuperación Nutricional (CRN)

Los CRN son espacios creados especialmente para atender a niñas y niños afectados severamente por la desnutrición con cuadros clínicos que ameritan el internamiento y la suplementación de un tratamiento rígido y disciplinado.

En Guatemala funcionan 16 Centros de Recuperación Nutricional bajo el concepto de regionalidad; en ese sentido, cada uno tiene la obligación de atender a la población de dos o más departamentos que tienen bajo su jurisdicción. A continuación se presenta un detalle de la distribución nacional de los Centros de Recuperación Nutricional:

UBICACIÓN DE LOS CRN POR ÁREAS DE SALUD

NO.	Área de Salud	Ubicación CRN
1	Alta Verapaz	CAIMI San Cristóbal y CAP Tamahú
2	Baja Verapaz	URN CAP de Purulhá Rabinal 3ª. Ave. 1-87 zona 1, Rabinal
3	Chimaltenango	Barrio San Antonio Pachulali, Tecpán
4	Chiquimula	C/S Barrio San Pedrito, San Juan Ermita Barrio el Cementerio, Jocotán, Chiquimula
5	Izabal	El Estor
6	Jalapa	CAP San yuyo y CAP San Pedro Pinula
7	Jutiapa	El Progreso, Jutiapa, 5ª. calle zona 4, salida a Jalapa, "el hospitalito"
8	Petén Suroccidente	Hospital Distrital Sayaxché, barrio Lomas del Norte, calle principal
9	Quiché	San Bartolomé Jocotenango y Sacapulas
10	Sacatepéquez	ONG Casa Jackson, callejón El Ingertal No. 6, San Felipe de Jesús; CRN municipal, complejo deportivo San Miguel Dueñas
11	Santa Rosa	Casillas y Guazacapán
12	Retalhuleu	Centro Nutricional Luis Amigo-Champerico, Av. Coatepeque, 3ª. Calle, barrio el Centro
13	Petén Suroriente	Barrio El Centro, Dolores, Petén, Centro Nutricional Santa Luisa

Elaborado por la Defensoría del Derecho a la Alimentación, con información del MSPAS.

El rol tan importante que juegan los CRN en el país debe ser reconocido y apoyado desde el Gobierno, pues su función reparadora es fundamental en los procedimientos de recuperación de casos crónicos. Como puede observarse la relación de oferta versus demanda tiene una gran brecha, ya que para agosto de 2015 se registraban más de 8 mil casos de desnutrición aguda.

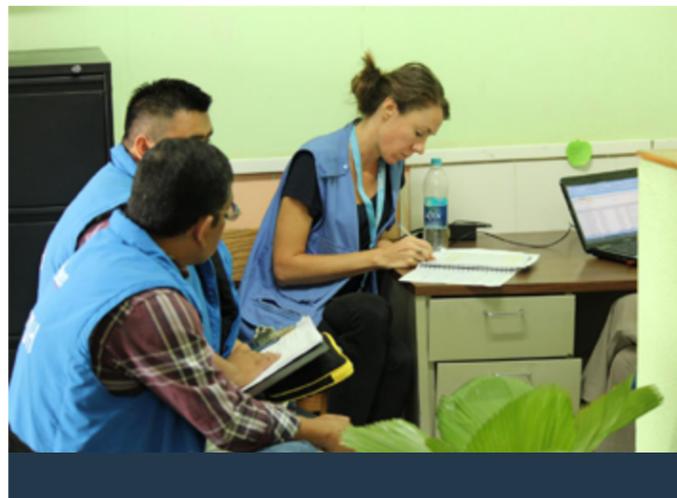
Otro problema identificado en los procesos de supervisión conjunta es que no existe una línea de comunicación vertical descendente entre los sistemas de atención de salud, pues la comunicación efectiva se da solamente en línea ascendente. Esto se expone a partir de denuncias recibidas en el trabajo de campo, en las cuales los comunitarios

indican que cuando un niño con desnutrición es identificado en la comunidad, el primer nivel lo refiere al tercer nivel de atención para que se le suministre tratamiento; sin embargo, una vez recuperado el niño, es dado de alta y no recibe seguimiento del primer nivel. Por ende, el hospital nacional o CRN no refiere las acciones y cuadro clínico al personal comunitario para su necesario seguimiento, esto deriva en una serie de reincidencias.

Hallazgo 6: Servicios de extensión y tecnificación agrícola

El Programa de Agricultura Familiar y Fomento a la Economía Campesina (PAFFEC) no presta asistencia en la totalidad de los municipios visitados a través de los Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER) y Extensionistas Agrícolas.

En ese sentido, se saluda el hecho de que se haya reactivado el extensionismo agrícola en la actualidad. Sin embargo, destaca el hecho que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) decidió nombrar 3 extensionistas por municipio en el plano nacional, sin tomar en consideración el número de habitantes por población y extensión territorial, lo que tiene como efecto, tal como lo señalan sus delegados departamentales, una desproporcionalidad en la prestación del servicio. En la mayor parte de los municipios visitados no se cuenta con un número suficiente de extensionistas para poder ejecutar los programas, además de tener problemas logísticos serios para desplazarse (falta de vehículos); además, todavía existe una brecha de confianza entre el programa y los comunitarios que es necesaria trabajar para que los procesos de servicios y tecnificación puedan tener un impacto a largo plazo.



Un elemento que preocupa es la priorización en la asignación presupuestaria del MAGA al programa de fertilizantes, el cual dista mucho de poder generar una independencia en el proceso de producción y además ha sido criticado por los efectos a mediano y largo plazo que puedan tener.⁶⁰

⁶⁰ La evaluación del programa de fertilizantes del MAGA por IARNA/URL, FAUSAC/USAC, enero 2013, dice: la inversión de 1 quetzal en el PROFER ocasiona la pérdida de 1.28 quetzales para la sociedad guatemalteca. Esto es porque no se encontró ninguna relación significativamente positiva entre la participación en el programa y el ingreso, el rendimiento de los cultivos o en la seguridad alimentaria. Al contrario, lo único significativo en las variables objetivo del programa fue la pérdida en rendimiento del frijol, lo que hace que los ingresos no percibidos por esa razón simplemente se sumen a los costos directos del PROFER.

Hallazgo 7: falta de enfoque de derechos humanos en el PHO y su implementación

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas pretende sustituir la visión de la política social como una ayuda de parte del Estado, sino más bien que esta sea asumida como la obligación jurídica que es, motivo por el cual se listan los elementos a integrar en una política pública para que tenga un enfoque de derechos humanos:

- Adopción explícita del marco normativo internacional de los derechos humanos.
- Abordar las causas de los fenómenos y no solo sus efectos.
- Desarrollar acciones para abordar los fenómenos integralmente.
- Orientación hacia el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.
- Determinación de metas inmediatas e indicadores que miden el pleno cumplimiento de los derechos humanos.
- Enfoque universal, combinado con acciones focalizadas para fortalecer la equidad.
- Promover el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos y, por lo tanto, contemplar mecanismos de exigibilidad, justiciabilidad y rendición de cuentas.

El proceso es tan importante como los resultados, por lo tanto, todo el proceso de formulación, aplicación y evaluación de las políticas debe ser participativo y transparente, puesto que la escasez de recursos no exime al Estado de sus obligaciones.⁶¹

El PHO se fundamenta sobre el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), tal como está definida en la Ley del Sistema Nacional de SAN, es decir como: *“el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuno y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.”*

Se cita el derecho a la alimentación en esta definición; sin embargo, en el documento del PHO existe un vacío, tanto nominal como de fondo, en relación con un abordaje del PHO desde las categorías planteadas por el derecho a la alimentación: disponibilidad, accesibilidad física y económica de alimentos adecuados.

A pesar que los cuatro pilares del SAN incluye la disponibilidad de los alimentos, la estabilidad en el suministro, el acceso a los mismos y su utilización, el PHO aborda de forma parcial el problema de desnutrición para realizar el pleno goce del derecho a la alimentación, salvo el componente cinco: Atención a la población vulnerable a la inseguridad alimentaria y el seis: Mejoramiento de los ingresos y la economía familiar; los otros componentes hacen un gran énfasis en aspectos relacionados con la salud y nutrición de las familias pero no abordan directamente los otros pilares centrales de la SAN, como la disponibilidad de los alimentos, la estabilidad en el suministro y su asequibilidad física y económica.

La cuestión imprescindible de la distribución de la tierra y de los medios de producción de la misma casi no es abordada. El componente seis trata la cuestión del acceso a la tierra pero establece solo enunciativamente que será mediante los programas que ya

⁶¹ *Ibidem*.

existen sin innovar o generar otra forma; esto pese a que los programas existentes no han logrado subsanar la situación de acceso a la tierra en el país, ni siquiera en casos de familias que tienen tierra de producción de infrasubsistencia.

El PHO no toma en cuenta la Directriz 8.10 de las Directrices Voluntarias que establece la conveniencia para los Estados de estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. El ejemplo claro de ello es la falta de presupuesto que se ha dedicado para viabilizar y operativizar programas de acceso a la tierra.

El PHO tampoco aborda otros aspectos centrales subrayados por las Directrices Voluntarias y que se derivan del derecho a la alimentación adecuada, tales como: mecanismos para contener el sostenido incremento del valor de la canasta básica de alimentos y la canasta vital, tampoco aborda el tema de la disponibilidad de alimentos mediante una combinación de producción interna, comercio, reservas y distribución (Directriz 2.3); así también políticas crediticias para pequeños productores (Directriz 4.1); fomento de mercados locales y regionales a pequeña escala (Directriz 4.5); las cadenas de producción y distribución de los mismos, medidas para frenar el fenómeno de la concentración de la tierra por monocultivos (palma africana, azúcar, hule, etc.) ni el fomento de la producción local de granos básicos.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en su examen de 2015, *“toma nota de las iniciativas del Estado al respecto tales como el Pacto Hambre Cero, le preocupa al Comité que tales iniciativas no sean dirigidas hacia las causas estructurales del problema (art. 5, inc. e).”*⁶²

Con el fin de garantizar un enfoque de derechos humanos en la implementación de una política pública y en lo que concierna, en la ejecución del PHO se debe asegurar que la aplicación y evaluación de la política sea participativa y transparente, promoviendo el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos y contemplar mecanismos de exigibilidad, justiciabilidad y rendición de cuentas.⁶³

Por el contrario, a lo largo de la labor conjunta de la PDH y OACNUDH se ha observado una actitud discriminatoria de parte de algunas instituciones en contra de los titulares de derecho, en particular de los pueblos indígenas.

En las reuniones sostenidas con instituciones encargadas de la implementación del PHO, se escuchó varias veces prejuicios como: *“la causa de la desnutrición es la cultura de esta gente”*, que *“esta gente es huevona, les ayudamos y no hacen nada.”*⁶⁴ También autoridades entrevistadas apuntan como causas de morbilidad vinculadas a la desnutrición la falta de higiene (lavado de manos, falta de saneamiento...) y malos hábitos alimenticios.

62 CERD/C/GTM/CO/14-15, párr. 16.

63 Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes, Claudia Giménez Mercado; Xavier Valente Adarme. Cuadernos del CENDES 2010, 27.

64 Misión a Chiquimula, 23 y 24 de marzo de 2015, reunión con el Consejo Departamental de Chiquimula.

En vez de tratar a las personas que reciben los programas sociales como sujetos de derechos, varios delegados del Estado encargados de la implementación del PHO que fueron entrevistados consideran a las personas como beneficiarios de una ayuda que el Estado da voluntariamente o de buena fe. Hay una confusión de entendimiento del concepto de sujetos de derechos y portadores de obligaciones en la forma de elaborar e implementar el PHO.

También es importante recalcar que no existe un presupuesto integrado específico para el PHO, sino que cada dependencia mantiene sus propios recursos para las acciones y programas que el Plan integra. El Plan Operativo en Seguridad Alimentaria y Nutricional, que año con año la SESAN integra, pretende presentar de manera comprensiva el presupuesto total dedicado a la ejecución del PHO. El Comité DESC, en su informe de noviembre de 2014, recomendó al Estado que asegure los recursos financieros y humanos suficientes y tome las medidas necesarias para garantizar una efectiva implementación y sostenibilidad del Plan Hambre 0, fortaleciendo los componentes que abordan las causas estructurales de la desnutrición.

En paralelo a ésta labor de monitoreo, una buena práctica de la inclusión con enfoque de derechos humanos en políticas para la reducción del hambre y desnutrición es el desempeño y esfuerzos para la elaboración, por parte de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de un protocolo para el ejercicio del derecho humano a la alimentación, el cual busca crear un mecanismo administrativo de exigibilidad de esta garantía fundamental. Este protocolo contempla, entre otros, mecanismos de acceso y de exigibilidad para que niñas, niños y adolescentes ejerzan el derecho humano a la alimentación y mecanismos de coordinación interinstitucional para la intervención multidisciplinaria, el cual se debe adoptar e implementar en virtud de las órdenes del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal del departamento de Zacapa,⁶⁵ el que condenó al Estado de Guatemala como responsable de violar el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a un nivel de vida adecuado, a la educación y a la vivienda de 5 niños padeciendo desnutrición (en el municipio de Camotán, Chiquimula), por omisión, al no contemplar programas, políticas, acciones y medidas eficaces que evitaran problemas en su salud por la desnutrición crónica sufrida debido a la falta de alimentación adecuada.⁶⁶ Continuando con esta misma determinación, se espera que la SESAN impulse y garantice la implementación integral del protocolo en todo el país.

65 Entre otras, sentencia No. 19003-2011-0641.

66 Parte resolutoria: I) de la sentencia No. 19003-2011-0641, página 38: “IV) Con la finalidad de garantizar la no repetición de la violación al derecho humano a la alimentación del niño LEONEL AMADOR GARCIA, y detener la amenaza y violación de este derecho humano a sus hermanos y otras niñas, niños y adolescentes de nuestro país, se ordena al Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para que en el plazo improrrogable de DOS MESES, elabore e implemente un PROTOCOLO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACION, con el objeto de viabilizar el ejercicio administrativo del derecho humano a la alimentación y evitar la violación a este derecho de otros niños, niñas y adolescentes; dicho PROTOCOLO deberá contener como mínimo lo siguiente: a) Mecanismos de acceso y de exigibilidad para que las niñas, los niños y los adolescentes, ejerzan el derecho humano a la alimentación; b) Mecanismos de Coordinación Interinstitucional para la intervención multidisciplinaria e interinstitucional, c) Mecanismos de Intervención multidisciplinaria e interinstitucional; d) Medidas administrativas de atención integral e interinstitucional inmediata, e) Mecanismos de Monitoreo y supervisión de medidas; f) Mecanismos disciplinarios por incumplimiento, y g) Contemplar plazos administrativos al respecto.”

Guatemala, octubre de 2015

PROCURADOR
DE LOS DERECHOS
HUMANOS