

# PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA

Luis Andrés Lepe Sosa



Universidad  
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala



Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Universidad Rafael Landívar  
IIJ/URL

Guatemala, 2013

Pendiente

Universidad Rafael Landívar  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Luis Andrés Lepe Sosa  
*Protección jurídica de la seguridad alimentaria en Guatemala*

D.R. © Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Universidad Rafael Landívar, Campus Central,  
Vista Hermosa III, zona 16, Edificio "O", 2do. Nivel, Oficina O-214  
Apartado Postal 39-C, Ciudad de Guatemala,  
Guatemala, 01016  
Teléfono: (502) 2426-2626 Extensión: 2551  
Fax: (502) 2426-2595  
Correo electrónico: [ijj@url.edu.gt](mailto:ijj@url.edu.gt)  
Página electrónica: [www.url.edu.gt](http://www.url.edu.gt)

Editores responsables: Luis Andrés Lepe Sosa  
Aníbal Estuardo Samayoa Alvarado

Impreso en Serviprensa, S.A.  
3ª Ave. 14-62, zona 1  
PBX: 2245-8888  
Correo electrónico: [gerenciaventas@serviprensa.com](mailto:gerenciaventas@serviprensa.com)  
Ciudad de Guatemala, Guatemala

El autor de esta publicación es el único responsable de su contenido, el cual no representa ni coincide necesariamente con la posición de la Universidad Rafael Landívar ni del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

### **Rector**

Lic. Rolando Alvarado López, S. J.

### **Vicerrectora Académica**

Dra. Lucrecia Méndez González de Penedo

### **Vicerrector de Investigación y Proyección**

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

### **Vicerrector de Integración Universitaria**

Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.

### **Vicerrector Administrativo**

Lic. Ariel Rivera Irías

### **Secretaria General**

Licda. Fabiola Padilla Beltranena de Lorenzana

## **CONSEJO EDITORIAL DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

### **Rector**

Lic. Rolando Alvarado López, S.J.

### **Vicerrector de Investigación y Proyección**

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

### **Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

Dr. Rolando Escobar Menaldo

### **Vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

M.A. Pablo Hurtado García

### **Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas**

Dr. Larry Andrade-Abularach

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA  
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

**Director**

Dr. Larry Andrade-Abularach

**Jefa Académica e Investigadora Principal**

M.A. Patricia Jiménez Crespo

**Jefe Administrativo**

Lic. Manuel Enrique Tecum Ajanel

**Investigador**

M.A. Luis Andrés Lepe Sosa

**Investigadora de Acción para el Desarrollo**

M.A. Nina Alejandra Carbonell Ricci

**Asistente del Doctorado en Derecho**

Lic. José Miguel Gaitán Grajeda

**Asistente de Investigación**

Claudia Aracely Morales Paniagua

**Asistente Administrativa**

Rosa Mariela Ortíz Ralón

**Repcionista**

Dara Andrea García Batres

**Alumno Auxiliar de Investigación**

Aníbal Estuardo Samayoa Alvarado

## DEDICATORIA

*A mis padres,*  
David Arnaldo Lepe Cervantes, y  
Norma Alicia Sosa Baca de Lepe.  
Por hacer de mí un profesional y un hombre de bien.

*A mi esposa,*  
Maylin Patricia Jut Ramírez.  
Por acompañarme incondicionalmente en el viaje que es la vida.

*Al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar,  
y en especial, al doctor Larry Andrade-Abularach.*  
Por apoyar mi trabajo y promover la publicación de este libro.



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	xxi
LISTADO DE ABREVIATURAS.....	xxvii
INTRODUCCIÓN .....	xxxii

## CAPÍTULO I: SEGURIDAD ALIMENTARIA

I. <i>Definición de seguridad alimentaria</i> .....	1
A. Definición del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación .....	2
B. Pilares de la seguridad alimentaria .....	3
1. Disponibilidad de alimentos .....	3
2. Acceso a los alimentos .....	4
3. Utilización de los alimentos .....	5
4. Estabilidad o permanencia .....	6
C. Definición de seguridad alimentaria contenida en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria .....	7
II. <i>Inseguridad alimentaria</i> .....	8
A. Definición .....	9
B. Clasificación .....	9
C. Relación con el hambre, la malnutrición y la desnutrición.....	10
III. <i>Relación de la seguridad alimentaria con el         derecho a la alimentación</i> .....	12
IV. <i>Evolución histórica de la seguridad alimentaria</i> .....	15
A. Orígenes .....	15
B. Cambio en el enfoque: de la disponibilidad al acceso .....	16

C.	Evolución de la seguridad alimentaria: se añade el factor nutricional.....	18
D.	El “boom” de las conferencias mundiales sobre seguridad alimentaria .....	18
E.	La seguridad alimentaria en el siglo XXI.....	20
V.	<i>Seguridad alimentaria en Guatemala</i> .....	21
A.	Disponibilidad: déficit en la producción alimentaria de maíz y frijol.....	22
B.	Acceso: pobreza, el principal obstáculo para la seguridad alimentaria en Guatemala.....	23
C.	Utilización: no hay nutrición balanceada.....	25
1.	Carencias nutricionales por motivos económicos o por malos hábitos alimenticios .....	25
2.	Pertinencia cultural: reducción en la producción de maíz.....	27
3.	Insuficiencia en los servicios básicos e infraestructura.....	27
D.	Desnutrición: “El flagelo más vergonzoso del país” .....	28
VI.	<i>Síntesis del capítulo</i> .....	29

**CAPÍTULO II:  
PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA  
EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

I.	<i>Carta Internacional de Derechos Humanos</i> .....	31
A.	Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).....	31
B.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).....	32
1.	Generalidades .....	32
2.	Artículo 11 del PIDESC .....	33
C.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).....	35



II. <i>Otros tratados internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación</i> .....	36
A. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio .....	36
B. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados .....	37
C. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas .....	38
D. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.....	38
E. Convención sobre la Erradicación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer .....	39
F. Convención sobre los Derechos del Niño.....	40
G. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”).....	40
III. <i>Instrumentos constitutivos de organizaciones intergubernamentales relacionadas con la seguridad alimentaria</i> .....	43
A. Carta de las Naciones Unidas .....	43
B. Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).....	44
C. Estatuto del Programa Mundial de Alimentos (PMA) .....	45
IV. <i>Declaraciones de conferencias mundiales</i> .....	46
A. Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (DUEHM) .....	47
B. Declaración Mundial sobre la Nutrición (DMN) .....	48
C. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.....	49
D. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después.....	50
E. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria .....	50
V. <i>Otras declaraciones y resoluciones</i> .....	52

A. Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial .....	53
B. Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria .....	53
VI. <i>Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC)</i> .....	54
A. Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes .....	55
B. Observación general 12: El derecho a una alimentación adecuada .....	56
1. Generalidades .....	56
2. Derecho a la alimentación, dignidad y justicia social .....	56
3. Contenido del derecho a la alimentación .....	57
4. Obligaciones mínimas .....	58
5. Estrategia nacional y ley marco de seguridad alimentaria .....	59
6. Justiciabilidad del derecho a la alimentación .....	60
7. Obligaciones internacionales .....	60
VII. <i>Síntesis del capítulo</i> .....	61

**CAPÍTULO III:  
MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD  
ALIMENTARIA EN GUATEMALA**

I. <i>Argumentos jurídicos para promover el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación</i> .....	63
A. Supremacía constitucional .....	64
B. Rigidez de las disposiciones constitucionales .....	66
C. Justiciabilidad .....	67
II. <i>Reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación en el derecho comparado</i> .....	68

A. Reconocimiento explícito como derecho fundamental o como principio rector de las políticas de Estado.....	68
B. Reconocimiento implícito .....	70
III. <i>El derecho a la alimentación en la Constitución     Política de la República de Guatemala .....</i>	71
IV. <i>Precedentes en la jurisdicción constitucional guatemalteca .....</i>	74
V. <i>Síntesis del capítulo.....</i>	75

**CAPÍTULO IV:  
LEY Y REGLAMENTO DEL SISTEMA  
NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA  
Y NUTRICIONAL (SINASAN)**

I. <i>Antecedentes del SINASAN .....</i>	77
A. 1974-1989 .....	77
B. 1990-2000 .....	78
C. 2001-2005 .....	79
II. <i>Creación de la Ley y el Reglamento del SINASAN .....</i>	81
A. Creación de la Ley del SINASAN.....	82
B. Creación del Reglamento de la Ley del SINASAN.....	83
III. <i>Principios que rigen al SINASAN.....</i>	85
A. La seguridad alimentaria y nutricional como un “derecho de toda persona” .....	85
B. Prohibición de discriminación .....	86
C. La seguridad alimentaria como una política de Estado.....	88
D. Principios.....	88
IV. <i>Estructura del SINASAN.....</i>	89
A. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) .....	90
1. Naturaleza e integración .....	90

2. Delegación de representación .....	91
3. Atribuciones .....	92
4. Sesiones .....	94
5. Responsabilidades de los miembros del CONASAN .....	96
B. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) ..	96
1. Naturaleza jurídica .....	96
2. Estructura .....	97
C. Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) .....	98
1. Naturaleza .....	98
2. Estructura .....	99
3. Reuniones .....	100
D. Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA).....	100
V. <i>Corresponsabilidades institucionales y alcances</i> .....	101
VI. <i>Asignaciones presupuestarias</i> .....	102
A. Asignaciones específicas dentro del presupuesto de cada entidad representada en el CONASAN .....	103
B. Asignación mínima del 0.5% del total recaudado en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA).....	103
C. Asignación presupuestaria para el SINASAN.....	104
VII. <i>Síntesis del capítulo</i> .....	105

**CAPÍTULO V:  
LEGISLACIÓN ORDINARIA RELACIONADA  
CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

I. <i>Generalidades</i> .....	107
A. ¿Qué es una ley?.....	107
B. Leyes relacionadas con la seguridad alimentaria.....	108
II. <i>Decreto 1441, Código de Trabajo</i> .....	110
A. Salario mínimo .....	110
B. Período de lactancia.....	113

III. Decreto 44-92, <i>Ley General de Enriquecimiento de Alimentos</i> .....	115
A. Enriquecimiento de alimentos .....	115
B. Obligatoriedad del enriquecimiento de alimentos .....	117
C. Creación de la CONAFOR.....	117
D. Reglamentación basada en la Ley General de Enriquecimiento de los Alimentos .....	118
IV. Decreto 90-97, <i>Código de Salud</i> .....	118
A. Generalidades.....	118
B. Acciones de promoción y prevención: estilos de vida saludables.....	119
1. Seguridad alimentaria y nutricional.....	119
2. Deficiencias nutricionales y caries dental .....	120
C. Protección de la salud en relación con los alimentos.....	121
D. Control de lugares para el expendio de alimentos .....	122
E. Alimentos donados.....	122
F. Sanciones.....	123
V. Decreto 114-97, <i>Ley del Organismo ejecutivo (LOE)</i> .....	123
A. Generalidades.....	123
B. Relación de la LOE con la seguridad alimentaria .....	124
1. Principios .....	124
2. Funcionarios y entidades reguladas en la LOE que forman parte del CONASAN.....	124
VI. Decreto 32-2010, <i>Ley para la Maternidad Saludable</i> .....	126
A. Generalidades.....	126
B. Mortalidad materna.....	127
C. Mortalidad neonatal .....	128
D. Relación de la Ley para la Maternidad Saludable con la seguridad alimentaria .....	129
1. Instituciones responsables .....	129
2. Suplementación alimenticia.....	129
3. Vigilancia nutricional en la atención prenatal.....	130

4. Nutrición en la atención posparto .....	130
5. Lactancia materna .....	130
6. Programas nutricionales para la mujer en edad reproductiva .....	130
<i>VII. Síntesis del capítulo</i> .....	131

**CAPÍTULO VI:  
REGLAMENTOS RELACIONADOS CON  
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

<i>I. Generalidades</i> .....	133
A. ¿Qué es un reglamento? .....	133
B. Reglamentos relacionados con la seguridad alimentaria.....	134
<i>II. Reglamento para el Goce del Período de Lactancia</i> .....	135
<i>III. Acuerdo Gubernativo 969-99, Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos</i> .....	136
A. Antecedentes .....	136
B. Análisis del Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos (RIA) .....	137
1. Principios fundamentales: ajustándose a los estándares internacionales .....	137
2. Entidades responsables: MSPAS y MAGA .....	139
3. Licencia sanitaria y registro sanitario de referencia .....	139
4. Inspección y supervisión sanitaria.....	140
5. Manipuladores de alimentos .....	141
6. Etiquetado, propaganda y publicidad.....	141
7. Importación, donación y exportación de alimentos.....	142
<i>IV. Reglamentos sobre la fortificación de alimentos</i> .....	143
A. Acuerdo Gubernativo 21-2000, Reglamento para la Fortificación del Azúcar con Vitamina A .....	144
1. Antecedentes .....	144

2.	Análisis del Reglamento para la Fortificación del Azúcar con Vitamina A (RFAVA).....	145
B.	Acuerdo Gubernativo 29-2004, Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor .....	147
1.	Antecedentes.....	147
2.	Análisis del Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor (RFS) .....	151
3.	Expediente 1894-2005: Inconstitucionalidad general parcial planteada en contra de los artículos 1º, 4º y 21 del RFS .....	153
C.	Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.01.15:07 Harinas, Harina de Trigo Fortificada. Especificaciones .....	155
1.	Antecedentes .....	155
2.	Análisis del Reglamento de Harina de Trigo Fortificada .....	156
V.	<i>Acuerdo Gubernativo 338-2010, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación .....</i>	158
A.	Antecedentes .....	158
B.	Análisis del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (ROIMAGA) .....	159
1.	Generalidades .....	159
2.	VISAN .....	160
3.	Demás viceministerios del MAGA .....	161
VI.	<i>Síntesis del capítulo.....</i>	162
	CONCLUSIONES .....	165
	RECOMENDACIONES .....	173
	BIBLIOGRAFÍA.....	175
	ANEXOS	

<i>Anexo 1: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> .....	185
<i>Anexo 2: Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> .....	205

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Pilares de la seguridad alimentaria .....	8
Figura 2. Inseguridad alimentaria, hambre, malnutrición y desnutrición .....	12
Figura 3. Cuadro de cotejo: Seguridad alimentaria y derecho a la alimentación.....	14
Figura 4. Declaraciones de conferencias mundiales relacionadas con la seguridad alimentaria creadas a partir de 1990 .....	19
Figura 5. Evolución histórica de la seguridad alimentaria.....	21
Figura 6. El derecho a la alimentación en la Carta Internacional de Derechos Humanos.....	35
Figura 7. Otros tratados internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación.....	42
Figura 8. Instrumentos constitutivos de organizaciones intergubernamentales relacionadas con la seguridad alimentaria.....	46
Figura 9. Los cinco principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible.....	51
Figura 10. Declaraciones de conferencias mundiales relacionadas con la seguridad alimentaria.....	52



Figura 11. Sistema jerárquico del ordenamiento jurídico guatemalteco .....	65
Figura 12. Reconocimiento del derecho a la alimentación en la CPRG .....	76
Figura 13. Antecedentes históricos del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	81
Figura 14. Corresponsabilidades institucionales asignadas en la Ley del SINASAN.....	102
Figura 15. Algunas leyes ordinarias relacionadas con seguridad alimentaria.....	132
Figura 16. Niveles mínimos de fortificación en la harina de trigo según el Reglamento de Harina de Trigo Fortificada .....	157
Figura 17. Estructura del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN) .....	163
Figura 18. Reglamentos relacionados con la seguridad alimentaria.....	164



# PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar tiene el honor de presentarles la obra titulada *Protección jurídica de la seguridad alimentaria en Guatemala*, consistente en la investigación elaborada por el M. A. Luis Andrés Lepe Sosa,\* investigador de este Instituto.

En su misión, la Universidad Rafael Landívar se define como:

[...] una institución de educación superior guatemalteca, independiente y no lucrativa, de inspiración cristiana, visión católica y de tradición jesuítica. La Universidad en su búsqueda de la verdad por medio de sus funciones de investigación, docencia y proyección social, se compromete a contribuir al desarrollo integral y sostenible, transformando a la persona y la sociedad hacia dimensiones cada vez más humanas, justas, inclusivas y libres.<sup>1</sup>

Por lo tanto, nosotros como Instituto de Investigaciones Jurídicas de una universidad jesuítica, debemos partir de una visión universitaria jesuítica,

---

\* *Luis Andrés Lepe Sosa* es licenciado en ciencias jurídicas y sociales, abogado y notario, egresado de la Universidad Rafael Landívar (2008). Con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de la República de Corea (KOICA), obtuvo una beca para cursar la maestría en desarrollo internacional en la Universidad de Corea (*Korea University*) en Seúl, Corea del Sur (2009-2010); ocupa el cargo de investigador de dedicación completa en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar desde octubre de 2010. Ha sido responsable de la edición o coedición de cinco números de la Revista Jurídica del IJ-URL (XIV-XVIII), treinta cuadernos de estudio (92-121) y varios libros de texto (*Manual de derecho del trabajo*, 2ª. ed., 2011; *Compendio de derecho del trabajo de Guatemala*, 2012; *La ciencia del derecho procesal penal: homenaje guatemalteco a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho*, 2013). Es autor de los ensayos “Descansos remunerados” (2011) y “El derecho a la alimentación en la Constitución guatemalteca” (2013). Actualmente, es catedrático horario del curso de Técnicas Básicas de Investigación en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar.

<sup>1</sup> Universidad Rafael Landívar. *Plan Estratégico 2011-2015 de la Universidad Rafael Landívar*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2011. Pág. 8.

como lo es: “al servicio de la fe y para la promoción de la justicia”.<sup>2</sup> Lo cual hace imprescindible una serie de propuestas desde una perspectiva ignaciana para otra comprensión de las ciencias jurídicas y sociales a través de la investigación, docencia y proyección social.

En este contexto, la Vicerrectoría de Investigación y Proyección ha señalado los desafíos más importantes del sistema de investigación landivariano<sup>3</sup> y, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, los ha tomado como sus grandes líneas de investigación, a saber:

- ✓ Lucha contra toda forma de injusticia.
- ✓ Lucha contra los riesgos letales en la sociedad.
- ✓ Lucha contra la fragmentación de la sociedad.
- ✓ Lucha contra todo lo que impide y frena la multiculturalidad.
- ✓ Lucha contra toda forma de impunidad.
- ✓ El reto mayor: Un modelo de sociedad inclusiva.

Y, dentro del desafío/línea de investigación *Lucha contra los riesgos letales en la sociedad* ubicamos la **seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala**.<sup>4</sup>

El derecho a la alimentación es uno de los principios proclamados en 1948 por la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Pedro Arrupe, S. J. *Sobre el apostolado social en América Latina*, 12 diciembre 1966. Cf. Acta Romana XIV, 791. Institucionalizado en la Congregación General (CG) 32 de la Compañía de Jesús, 1974-1975.

<sup>3</sup> Universidad Rafael Landívar. *Fundamentación Teórica y Estratégica del Quehacer de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2010. Págs. 11 y 12.

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar. *Agenda de Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2011. Pág. 1.

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, art. 25.1.

La *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social* precisaba, en 1969, que es necesaria “la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada”.<sup>6</sup> Así mismo, la *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*, aprobada en 1974, dice que toda persona tiene el derecho inalienable de ser liberada del hambre y de la malnutrición para poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales.<sup>7</sup>

En 1992, la *Declaración mundial sobre la nutrición* reconocía también que “el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y sana es un derecho universal”.<sup>8</sup>

Se trata de afirmaciones muy claras. La conciencia pública ha hablado sin ambigüedades. No obstante, millones de personas están marcadas todavía por los estragos del hambre y de la malnutrición o por las consecuencias de la inseguridad alimentaria.

¿Radica la causa en la carencia de alimentos? Absolutamente no. Está reconocido, generalmente, que los recursos de la tierra, considerados en su totalidad, pueden alimentar a todos sus habitantes.<sup>9</sup> En efecto, los

---

6 Organización de las Naciones Unidas. *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2542 (XXIV) del 11 de diciembre de 1969, II, art. 10b.

7 Organización de las Naciones Unidas. *Conferencia Mundial de la Alimentación*. Roma, 16 de noviembre de 1974, n. 1.

8 Food and Agriculture Organization - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Organización Mundial de la Salud. *Conferencia Internacional sobre Nutrición, Declaración Mundial sobre Nutrición*, Informe final de la Conferencia, n. 1. Roma 1992.

9 Food and Agriculture Organization - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Necesidades y recursos. Geografía de la agricultura y la alimentación*, Roma, 1955. Pág. 16: “El promedio de calorías diarias disponibles es de 2700 por persona en el mundo entero, suficiente para satisfacer las necesidades energéticas de todos. Sin embargo, los alimentos no se producen ni se distribuyen equitativamente. Ciertos países producen mayor cantidad de alimentos que otros, si bien los sistemas de distribución y el ingreso familiar determinan la accesibilidad de los alimentos”.

alimentos disponibles por habitante, a nivel mundial, han aumentado alrededor de un 18% en los últimos años.<sup>10</sup>

Como lo señala la Doctrina Social de la Iglesia Católica, el desafío que se plantea a toda la humanidad es, desde luego, de orden económico y técnico, pero más que todo de orden ético/espiritual y político. Es una cuestión de solidaridad vivida, de desarrollo auténtico y de progreso material. Y, propone como solución el desarrollo solidario.<sup>11</sup>

Sirvan las anteriores reflexiones para presentarles este libro. Y, en este sentido, la investigación elaborada por el M. A. Lepe Sosa cumple con nuestra misión universitaria jesuítica en la docencia, investigación y proyección social de las ciencias jurídicas y sociales.

Tenemos la certeza que esta obra servirá para que todos los guatemaltecos y ciudadanos del mundo tomemos conciencia sobre el grave problema del hambre, el cual, es totalmente indignante y absolutamente inaceptable. Y, es imperiosamente necesario darle una solución inmediata para vivir en justicia y en paz.

La Universidad Rafael Landívar, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, felicita a nuestro buen amigo Luis Andrés, por su gran dedicación y entrega en la elaboración de esta investigación pero, principalmente, reconocemos sus altas cualidades humanas y profesionales.

A pesar de su juventud y desde ya, Luis Andrés tiene una vida consagrada a la ciencia, educación y ejercicio del Derecho. Y, el hombre jovial y ameno de la vida ordinaria entre sus familiares y amigos, adopta

---

10 Food and Agriculture Organization - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Agricultura: hacia el Año 2010*, Doc. C 9324. Roma, 1993. Pág. 1.

11 Pontificio Consejo «Cor Unum» *El hambre en el mundo. Un reto para todos: El desarrollo solidario*. Santa Sede, Ciudad del Vaticano, 1996. Pág. 1.

desde su labor investigadora, el ardor y la apasionada convicción de un verdadero jurista.

Por último, deseamos compartir unos pensamientos del Papa Juan Pablo II sobre el hambre, la miseria y la indigencia, los cuales están contenidos en su Carta Encíclica *Redemptor hominis*, y dicen así:

La amplitud del fenómeno pone en tela de juicio las estructuras y los mecanismos financieros, monetarios, productivos y comerciales que, apoyados en diversas presiones políticas, rigen la economía mundial: ellos se revelan casi incapaces de absorber las injustas situaciones sociales heredadas del pasado y de enfrentarse a los urgentes desafíos y a las exigencias éticas. Sometiendo al hombre a las tensiones creadas por él mismo, dilapidando a ritmo acelerado los recursos materiales y energéticos, comprometiendo el ambiente geofísico, estas estructuras hacen extenderse continuamente las zonas de miseria y con ella la angustia, frustración y amargura [...].

No se avanzará en este camino difícil de las indispensables transformaciones de las estructuras de la vida económica, si no se realiza una verdadera conversión de las mentalidades y de los corazones. La tarea requiere el compromiso decidido de hombres y de pueblos libres y solidarios.<sup>12</sup>

**Dr. Larry Andrade-Abularach**

Director

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Coordinador

Doctorado en Derecho

Universidad Rafael Landívar y

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea  
en Guatemala

Guatemala de la Asunción, junio 2013.

---

12 Juan Pablo II. Carta Encíclica *Redemptor hominis*. 1979, n. 16.





## LISTADO DE ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación en contra de la Mujer
CNS	Comisión Nacional del Salario
CONAFOR	Comisión Nacional de Fortificación, Enriquecimiento y/o Equiparación de Alimentos
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (vigente)
CONSAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (disuelto en 2003)
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DMN	Declaración Mundial sobre la Nutrición
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
DUEHM	Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición
EMPAGUA	Empresa Municipal de Agua

ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GIA	Grupo de Instituciones de Apoyo
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
INCOPAS	Instancia de Consulta y Participación Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAEPC	Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad
LIDECON	Liga del Consumidor
LOE	Ley del Organismo Ejecutivo
LOOL	Ley Orgánica del Organismo Legislativo
LPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MFS	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Fitosanitarias
MICIVI	Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores

MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo
MSF	Medidas Fitosanitarias
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OG12	Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PDH	Procurador de los Derechos Humanos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
POA	Plan Operativo Anual
PSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
RFAVA	Reglamento para la Fortificación del Azúcar con vitamina A

RFS	Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor
RIA	Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos
ROIMAGA	Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
SAN	Seguridad alimentaria y nutricional
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VISAN	Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional

# INTRODUCCIÓN

CUANDO SE HAYA MATADO EL HAMBRE, JUGAREMOS A LA DEMOCRACIA  
MIGUEL DE UNAMUNO

Es poco común encontrar estudios jurídicos guatemaltecos que traten sobre la seguridad alimentaria; sin embargo, el aporte que el derecho ofrece a este problema es muy valioso y la necesidad que existe en Guatemala es demasiado apremiante como para no intentar una investigación que contribuya –aunque sea modestamente– a mejorar la situación alimentaria y nutricional de los guatemaltecos.

No es necesario hablar de números y estadísticas para conocer que Guatemala es un país lleno de personas que padecen hambre, malnutrición y desnutrición; quien viva en Guatemala y no se dé cuenta de ello sencillamente no quiere ver. Frecuentemente aparecen informes o reportajes que advierten del efecto dañino que el hambre provoca en el desarrollo nacional; este argumento es verdadero e importante, pero desde el punto de vista del autor de este trabajo es aún más importante darse cuenta que la dignidad de millones de personas está siendo pisoteada diariamente porque no tienen qué comer, o no tienen suficiente para gozar del nivel de bienestar físico y mental que todo ser humano se merece.

Las víctimas del hambre no son holgazanes, oportunistas ni vividores; la gran mayoría está compuesta por niños inocentes y adultos trabajadores que no piden favores ni regalos, mantienen su decencia en condiciones de vida que para otros serían humillantes e insufribles; y silenciosamente, con el estoicismo que caracteriza a los pobres y honrados, soportan el hambre y las privaciones mientras sienten cómo se desgasta su salud y se les termina la vida prematuramente.

Existe un marco jurídico que protege el derecho a la alimentación de estas personas (en realidad, de *todas* las personas, incluyendo al lector y

a su familia). Con base en el principio de dignidad humana, una multitud de normas creadas en el ámbito del derecho internacional reconocen el derecho a una alimentación adecuada, así como el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. Asimismo, en el ámbito doméstico se encuentran normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias que protegen y regulan la seguridad alimentaria desde varios aspectos. Estas normas constituyen (o deben constituir) el fundamento jurídico para la construcción de proyectos nacionales y locales dirigidos al establecimiento y mantenimiento de la seguridad alimentaria en Guatemala.

El propósito de este libro es introducir al lector a este marco jurídico, con el objeto de que sea utilizado por estudiantes, profesionales y funcionarios públicos para investigar, analizar y proponer nuevas soluciones basándose en la alimentación como un derecho humano y priorizando en respetar la dignidad de las personas por encima de objetivos políticos o económicos.

Para el efecto, se estructuró la obra en seis capítulos, empezando por un análisis teórico-doctrinario del tema, avanzando hacia el análisis de derecho internacional y posteriormente al nacional, a partir de la Constitución Política de la República de Guatemala, continuando con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Reglamento, otras leyes ordinarias relacionadas con la seguridad alimentaria y finalmente, normas reglamentarias.

En el capítulo I, titulado *Seguridad alimentaria*, se condensan aspectos doctrinarios sobre la seguridad alimentaria, con base en investigaciones realizadas por instituciones internacionales, entidades gubernamentales guatemaltecas y académicos extranjeros especializados en la materia. Además, se utilizan varios instrumentos internacionales de carácter no vinculante para evidenciar cómo el concepto y las prioridades de seguridad alimentaria han ido cambiando a través de las décadas.

En el capítulo II, *Protección de la seguridad alimentaria en el derecho internacional*, se clasifican, analizan y sintetizan las normas jurídicas internacionales que se han creado con el objetivo de proteger el derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria, incluyendo tratados de derechos humanos, instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales especializadas (como la FAO y el PMA), declaraciones de conferencias mundiales y observaciones generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El capítulo III lleva por nombre *Marco constitucional de la seguridad alimentaria en Guatemala*. Debido a que la Constitución es la norma de jerarquía superior en el ordenamiento jurídico guatemalteco, es necesario saber qué es lo que la carta magna tiene que decir respecto al derecho a la alimentación y/o seguridad alimentaria. Para el efecto, se enumeran algunas de las ventajas que supone el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación; también se clasifican las maneras en que las constituciones alrededor del mundo reconocen el derecho a la alimentación. La parte más importante del capítulo es el análisis de los artículos constitucionales que se refieren al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria (específicamente, los artículos 51, 96 y 99).

El capítulo IV, titulado *Ley y reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, analiza el marco institucional de seguridad alimentaria en Guatemala, denominado Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (abreviado, SINASAN) a partir de las normas que lo crean, regulan y desarrollan: el Decreto 32-2005 y el Acuerdo Gubernativo 75-2006. Se estudia este tema como un capítulo aparte debido a la importancia que el SINASAN tiene en las acciones de seguridad alimentaria a nivel nacional.

El capítulo V, denominado *Legislación ordinaria relacionada con la seguridad alimentaria*, estudia una serie de leyes ordinarias cuyo articulado se relaciona con uno o varios de los pilares que conforman la seguridad alimentaria: a) disponibilidad; b) acceso; c) utilización; y d) estabilidad.

Se incluyen leyes laborales y administrativas, especialmente aquellas que, al igual que la Constitución Política, relacionan la seguridad alimentaria con el derecho a la salud. Es necesario indicar que en este estudio no se incluyen leyes de carácter ambiental ni agrario por motivos de tiempo y espacio, pero se reconoce que la relación con la seguridad alimentaria existe y se alienta a la realización de futuras investigaciones que cumplan con este pendiente.

Los *Reglamentos relacionados con la seguridad alimentaria* son analizados en el capítulo VI, incluyendo varios reglamentos derivados de las legislaciones ordinarias analizadas en el capítulo V.

El libro termina con una serie de conclusiones que sintetizan los puntos principales de cada capítulo, y a la vez sugieren nuevos temas para ser abordados en futuras investigaciones.

En la bibliografía, se incluye el listado de las fuentes consultadas que podrían considerarse “indirectas” (libros, artículos, etc.), con el objetivo de respetar los derechos de autor y derechos conexos correspondientes.

Finalmente, se añade un apartado de anexos en los que se incluye a la Ley y al Reglamento del SINASAN. Ambas normas fueron revisadas y cotejadas con las versiones oficiales publicadas en el *Diario de Centro América* para garantizar que el texto sea fidedigno.

Antes de terminar esta introducción, se aclara que en este libro se utiliza el término “seguridad alimentaria” y no “seguridad alimentaria y nutricional”, como ocurre en la mayoría de investigaciones y normas del país. Esto se debe a que el autor de este trabajo juzga el término de “seguridad alimentaria” como completo y suficiente, ya que su propia definición incluye el elemento nutricional, por lo que añadir la palabra “nutricional” es una redundancia que debe ser eliminada paulatinamente del léxico popular y especializado.

El autor  
Guatemala, mayo 2013.



# CAPÍTULO I: SEGURIDAD ALIMENTARIA

*Contenido:* I. Definición de seguridad alimentaria. II. Inseguridad alimentaria. III. Relación de la seguridad alimentaria con el derecho a la alimentación. IV. Evolución histórica de la seguridad alimentaria. V. Seguridad alimentaria en Guatemala. VI. Síntesis del capítulo.

## I. DEFINICIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA<sup>1</sup>

Definir en qué consiste la seguridad alimentaria es una tarea muy compleja que se tratará de abordar de la manera más sencilla y precisa posible. Para ello, se toman como base dos definiciones creadas en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. La primera es la contenida en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 –muy difundida a nivel mundial–, de la que se extraerán sus cuatro pilares o elementos fundamentales: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. La segunda definición

---

<sup>1</sup> Es recomendable aclarar que en el idioma español, el término *seguridad alimentaria* puede referirse a dos conceptos distintos que provienen de los términos anglosajones *food safety* y *food security*. El primero se refiere a la inocuidad de los alimentos, es decir, que estos se encuentren libres de cualquier agente contaminante que pueda intoxicar a la persona o hacerla más susceptible a adquirir alguna enfermedad crónica en el futuro. El segundo es mucho más amplio que el primero, englobándolo dentro de su espectro, pues además del elemento sanitario, cubre aspectos económicos, agrarios, industriales, comerciales, nutricionales, sociales y culturales, entre otros. La confusión surge de la traducción de estos dos términos al español, pues ambos pueden ser traducidos de la misma manera –seguridad alimentaria– aunque signifiquen cosas distintas. Por motivos de claridad, lo más recomendable es traducir *food safety* como ‘seguridad de los alimentos’, tal como lo hace la Declaración de Río sobre Desarrollo y el Medio Ambiente de 1992. El presente trabajo utiliza el término seguridad alimentaria en el sentido más amplio, que es el de *food security*. Unnevehr, Laurian J., *Food safety in food security and food trade*, Washington, D.C., IFPRI, Focus 10, informe 1 de 17, 2003, p. 1-2.

es producto de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de 2009, que reafirma y a la vez actualiza a la primera; menciona expresamente a los cuatro pilares, introduce el aspecto social del acceso a los alimentos e incluye a la dimensión nutricional como parte integrante de la seguridad alimentaria. Sobre estos puntos se tratará en este apartado, esperando que su desarrollo sea adecuado para introducir al lector sobre las nociones fundamentales del tema.

*A. Definición del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*

Existen más de doscientas definiciones bien documentadas del término *seguridad alimentaria*.<sup>2</sup> Quizás la manera más general de definirla sería diciendo que es aquella situación en que se encuentran las personas cuando tienen suficientes alimentos. Sin embargo, la ambigüedad de esta definición obliga a intentar una aproximación más detallada.<sup>3</sup> Para el efecto, contamos con una de las definiciones más difundidas –y aceptadas– a nivel mundial: la establecida en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), que textualmente dice:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.<sup>4</sup>

2 Mechlem, Kerstin, “Food Security and the right to food in the discourse of the United Nations”, *European Law Journal*, Londres, vol. 10, núm. 3, 2004, p. 633.

3 Pinstrup-Andersen, Per, “Food security: definition and measurement”, *Food Security*, vol. 1, núm. 1, Holanda, 2009, p. 5.

4 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, Roma, 1996, párr. 1.

## *B. Pilares de la seguridad alimentaria*

Partiendo de la definición recién citada, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante, FAO)<sup>5</sup> ha establecido que la seguridad alimentaria está compuesta por cuatro pilares esenciales: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.<sup>6</sup>

### *1. Disponibilidad de alimentos*

La disponibilidad se refiere a la existencia de alimentos en determinado momento y lugar a consecuencia de su producción, intercambio y almacenamiento. Para que exista disponibilidad, los alimentos deben ser suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la persona, el hogar, la comunidad, el país, etcétera, dependiendo del nivel desde el cual se analice.<sup>7</sup>

La disponibilidad de alimentos en un país no depende necesariamente de la producción local.<sup>8</sup> Tal como establece la Observación general 12 (en adelante, OG12) del Comité de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (en adelante, CDESC) (1998), la disponibilidad de alimentos también puede ser el resultado de “sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que

---

5 Las siglas *FAO* significan *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Aunque en español las siglas correctas deberían ser *ONUAA*, su utilización no es muy común. *Nota del autor.*

6 Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Ginebra, FAO, 2010, p. 20.

7 Programa de Seguridad Alimentaria FAO-EC, *An introduction to the basic concepts of food security*, Roma, FAO-CE, 2008, p. 1.

8 El principado de Luxemburgo, por ejemplo, no se caracteriza por su producción de granos básicos, sin embargo no podemos decir que allí no haya disponibilidad de maíz o arroz porque su sistema de intercambio comercial y sus recursos financieros le permiten agenciarse de estos productos a través de una diversa red de países proveedores a nivel mundial. *Nota del autor.*

puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda".<sup>9</sup>

## 2. Acceso a los alimentos

Si bien la disponibilidad de alimentos es fundamental, si no llegan a todas las personas entonces no hay seguridad alimentaria. A esto se refiere el pilar de *acceso*, que tradicionalmente se clasifica en dos dimensiones: la económica y la física.

### a) Acceso económico

El acceso económico existe cuando la persona tiene los recursos necesarios para adquirir alimentos suficientes para sí y su familia. Estos recursos pueden venir en la forma de tierras para trabajarlas, pero cada vez más –sobre todo en las áreas urbanas– las personas dependen de algún tipo de ingreso monetario (salario, honorarios, ganancia, etcétera), que debe ser suficiente para que ellas y sus familias puedan alimentarse adecuadamente y de modo estable. De manera más específica, la OG12 afirma lo siguiente:

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.<sup>10</sup>

El acceso económico a los alimentos dependerá del nivel de ingresos y gastos a nivel personal y familiar, así como del precio de los productos alimenticios que se fije en los mercados a nivel nacional e internacional.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada*, 20º período de sesiones, Ginebra, 12/05/1999, párr. 12.

<sup>10</sup> *Ibidem*, párr. 13.

<sup>11</sup> Programa de Seguridad Alimentaria FAO-EC, *op. cit.*, p. 1.

Como se verá más adelante, el acceso económico es un factor decisivo en el combate contra el hambre y la desnutrición.

b) Acceso físico

En lo que respecta al acceso físico, la OG12 del Comité DESC manifiesta que la alimentación adecuada debe ser efectivamente accesible a todos, incluyendo los individuos catalogados como *vulnerables*: los ancianos, los menores de edad, las mujeres y los pueblos indígenas, entre otros.<sup>12</sup>

3. *Utilización de los alimentos*

También llamada *consumo, aprovechamiento o utilización biológica*, es entendida como la manera en que nuestro cuerpo aprovecha los nutrientes que consumimos. Esto depende en gran medida de la calidad de los alimentos que ingerimos, la manera en que los preparamos, la variedad de nuestra dieta e incluso el ejercicio que hacemos. Es considerada como la dimensión nutricional de la seguridad alimentaria.<sup>13</sup>

Asimismo, la utilización de los alimentos está relacionada con las preferencias que las personas tienen dependiendo del lugar en que viven o la cultura a la que pertenecen. Por ejemplo, una persona que habita en un lugar de clima tropical no va a tener las mismas preferencias que una persona que resida en un lugar de clima ártico, e igualmente, quien haya crecido dentro de la cultura europea occidental no compartirá las mismas preferencias por la comida que una persona criada en la

---

12 La vulnerabilidad está definida en la legislación guatemalteca como la "Probabilidad de una disminución aguda del acceso a alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales, económicos o sociales y a una reducida capacidad de respuesta", Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo Número 75-2006, *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, art. 2, inciso 16.

13 Programa de Seguridad Alimentaria FAO-EC, *op. cit.*, p. 1.

cultura árabe, japonesa o mesoamericana.<sup>14</sup> Trasladado al ámbito guatemalteco, los miembros de las minorías étnicas –mayas, garífunas y xincas– tienen el derecho a escoger el régimen de alimentación que esté de acuerdo con sus costumbres, tradiciones y creencias.<sup>15</sup>

Dentro de estas preferencias culturales hay que prestarle especial atención a los valores asociados a los alimentos que se fundamentan en la fe. Por ejemplo, las personas que pertenecen al Islam solamente pueden ingerir carne *halal*, es decir, que el nombre de Alá haya sido pronunciado durante su sacrificio, y en ningún caso tienen permitido consumir carne de cerdo. Los seguidores del judaísmo tampoco comen cerdo y el resto de alimentos se deben preparar siguiendo las antiguas reglas *kosher*. También otras denominaciones religiosas, como el hinduismo, el budismo, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Iglesia Adventista, prohíben el consumo de ciertos alimentos. En estos casos, obligar a las personas a ingerir aquellos alimentos que consideran “impuros” o “prohibidos” sería atentar contra su propia identidad y dignidad como seres humanos.<sup>16</sup>

#### 4. Estabilidad o permanencia

Este último pilar se refiere a la sostenibilidad en el tiempo de los tres anteriores, condicionada por el clima, la estabilidad política y factores económicos.<sup>17</sup> La estabilidad significa que la seguridad alimentaria imperativamente necesita que la disponibilidad, el acceso y la utilización

---

14 Es importante aclarar que al decir *preferencias* nos referimos a las condiciones sociales, culturales, religiosas y éticas que definen la alimentación de los grupos humanos; no tiene relación alguna con los gustos particulares que puede tener el individuo. Pinstrupp-Andersen, Per, *op. cit.*, p. 6.

15 Lepe Sosa, Luis Andrés, “El derecho a la alimentación en la Constitución guatemalteca”, en Andrade, Larry y Ferrer-Macgregor, Eduardo, *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Guatemala, IJ-URL/IIJ-UNAM, 2013, p. 339.

16 *Ibidem*, p. 338.

17 Programa de Seguridad Alimentaria FAO-EC, *op. cit.*, p. 1.

se den en forma simultánea y “en todo momento”, tal como establece la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

*C. Definición de seguridad alimentaria contenida en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria*

La definición contenida en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación fue reafirmada y actualizada en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (2009), de la siguiente manera:

[...] existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria.<sup>18</sup>

Los cambios introducidos en esta nueva definición se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Se añade el *acceso social* a los alimentos: aún no existe un consenso universalmente reconocido sobre la naturaleza y el significado del acceso social a los alimentos. Dentro de esta investigación, se entiende que se refiere a la protección e intervención directa de las autoridades estatales a favor de aquellos grupos sociales que tradicionalmente han sido excluidos o marginados.<sup>19</sup>

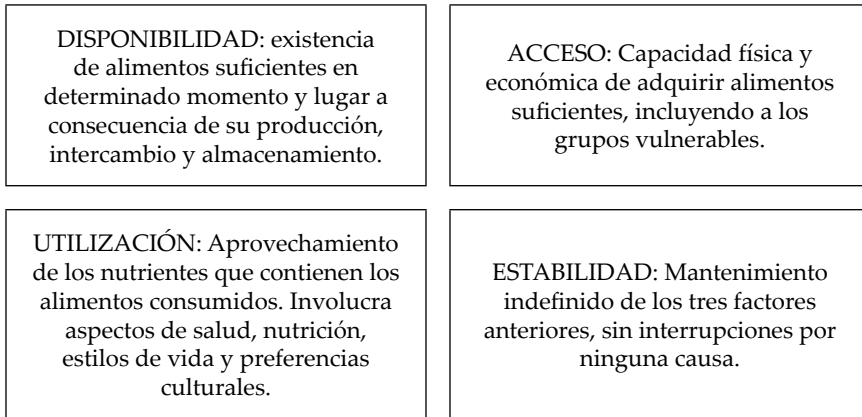
---

18 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria*, Roma, 2009, p. 1.

19 Ver: Mukherjee, Amitava et al., *Social access and social protection for food security in Asia Pacific*, Indonesia, CAPSA-ESCAP, 2010.

- b) Se enumeran expresamente los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: anteriormente implícitos, la nueva definición los enumera taxativamente.
- c) Se aclara que la dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria, de manera que ya no es necesario añadir la palabra *nutricional* al concepto, aunque eso no significa que utilizarlo sea erróneo, simplemente se aclara que al hablar de *seguridad alimentaria* o de *seguridad alimentaria y nutricional* (SAN), indistintamente se está haciendo referencia a un mismo concepto.

**Figura 1. Pilares de la seguridad alimentaria.\***



## II. INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Para conocer sobre la seguridad alimentaria es necesario darle un vistazo a su antónimo: la inseguridad alimentaria. En este apartado se analizará brevemente una definición de este término, así como su clasificación doctrinaria y su relación con el hambre, la malnutrición y la desnutrición.

\* Fuente: elaboración propia.



### A. Definición

Cuando alguno de los pilares anteriormente mencionados (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad) no se mantiene, entonces no existe seguridad alimentaria, sino lo contrario, la inseguridad alimentaria, que se puede definir doctrinariamente como “la situación que existe cuando la población carece de un acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un desarrollo normal que les permita llevar una vida activa y saludable”.<sup>20</sup>

En el mismo sentido, la normativa guatemalteca define a la inseguridad alimentaria y nutricional como aquella “Situación en la cual las personas carecen de capacidades para tener acceso físico, económico o social, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, así como a un buen aprovechamiento biológico, que limita su desarrollo”.<sup>21</sup> Como se puede observar, ambas coinciden en identificar a la seguridad alimentaria como una situación que se da cuando, por cualquier motivo, las personas dejan de tener acceso a alimentos suficientes en cantidad y calidad, y que ello impide su desarrollo, el cual es en primer lugar físico, pero también intelectual y socioeconómico.

### B. Clasificación

La inseguridad alimentaria es clasificada por la FAO en dos tipos: *crónica* y *transitoria*. La primera ocurre durante períodos largos por motivos de fondo o estructurales que están muy relacionados con la pobreza y que solo pueden ser resueltos mediante programas integrales de desarrollo a largo plazo; y la segunda se refiere a situaciones temporales o de corto plazo, motivadas por eventos extraordinarios (crisis financieras, desastres

---

20 Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 84.

21 Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo Número 75-2006, *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, art. 2, inciso 11.

naturales, conflictos armados, etcétera) que suelen ser tratadas mediante la implementación de políticas preventivas o de protección social, entre otras. Existe un tipo intermedio, llamado *inseguridad alimentaria estacional*, que se da periódicamente, usualmente de manera predecible debido a eventos o patrones naturales o sociales cíclicos y conocidos.<sup>22</sup>

### C. Relación con el hambre, la malnutrición y la desnutrición

La FAO define al *hambre* como una sensación incómoda y dolorosa provocada por el consumo insuficiente de energía alimenticia.<sup>23</sup> Generalmente, las personas que pasan hambre se hallan en inseguridad alimentaria, pero no todos los que se encuentran en inseguridad alimentaria sienten hambre. A veces, se llenan de los alimentos inadecuados que no los nutren suficientemente, especialmente en relación con la ingesta de micronutrientes.<sup>24</sup> Con esto último se relaciona la *malnutrición*, entendida como “el conjunto de deficiencias, excesos o desbalances en el consumo de macro<sup>25</sup> o micronutrientes<sup>26</sup>”.<sup>27</sup> Puede

22 Programa de seguridad alimentaria FAO-EC, *op. cit.*, p. 2.

23 El Reglamento de la Ley del SINASAN define al hambre como el “Estado fisiológico en el ser humano que demanda ingerir alimentos para satisfacer la sensación causada por la falta de los mismos”. Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo Número 75-2006, *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, art. 2, inciso 7.

24 Programa de seguridad alimentaria FAO-EC, *op. cit.*, p. 3.

25 Los macronutrientes constituyen el principal aporte de energía para el organismo. Los principales son los carbohidratos (glúcidos), las grasas (lípidos) y las proteínas. Latham, Michael, *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*, Roma, FAO, 2002, Colección FAO: “Alimentación y nutrición”, núm. 129, p. 99.

26 Los micronutrientes son esenciales para la salud y el crecimiento del organismo. Los principales micronutrientes son las vitaminas y los minerales. Las principales deficiencias de micronutrientes en el mundo son: de vitamina A, de hierro y de yodo. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Micronutrientes*, <http://www.fao.org/food/agricultura-sensible-a-la-cuestion-de-la-nutricion-y-enfoques-basados-en-los-alimentos/micronutrientes/es/>.

27 Programa de seguridad alimentaria FAO-EC, *op. cit.*, p. 3.

estar relacionada con factores no alimentarios, como mal cuidado hacia los niños, servicios de salud insuficientes o un ambiente insalubre.

Otro concepto de gran importancia en el estudio de la inseguridad alimentaria es la *desnutrición*, entendida como el “estado patológico resultante de una ingesta deficiente y/o asimilación de los alimentos o bien una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales”.<sup>28</sup> Existen dos clases de desnutrición: la aguda o severa, también llamada emaciación, que se da por una situación reciente de hambruna o enfermedad; si se prolonga en el tiempo puede causar la muerte de la persona. La otra clase de desnutrición es la crónica, que “se debe a un deficiente consumo de proteína y energía de una manera continuada y sostenida en el tiempo”.<sup>29</sup> Se le asocia comúnmente con la pobreza. Entre los daños que produce, destacan los problemas de aprendizaje y el desempeño económico inferior de quienes la padecen. También se reconoce una tercera clase de desnutrición, la estacional, que acontece periódicamente durante las temporadas de escasez de alimentos en determinadas regiones. Como se verá más adelante, todas estas clases de desnutrición existen en Guatemala, especialmente la crónica, cuya alta prevalencia es un serio problema en el país.<sup>30</sup>

---

28 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Seguridad alimentaria y nutricional: Base del desarrollo de Guatemala*, Guatemala, FAO, 2005, p. 2.

29 *Idem*.

30 Ver: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Desnutrición crónica: el enemigo silencioso*, Guatemala, UNICEF, 2007.

**Figura 2. Inseguridad alimentaria, hambre, malnutrición y desnutrición\***

<p><b>INSEGURIDAD ALIMENTARIA:</b> Situación que se da al no mantenerse uno o más pilares de la seguridad alimentaria. Puede ser crónica, transitoria o estacional.</p>	<p><b>HAMBRE:</b> Sensación física incómoda causada por la falta de ingesta de alimentos.</p>
<p><b>MALNUTRICIÓN:</b> Deficiencia, exceso o desbalance en el consumo de micro o macronutrientes. No está necesariamente ligada con factores alimentarios.</p>	<p><b>DESNUTRICIÓN:</b> Situación patológica causada por la falta de consumo o asimilación de alimentos y/o nutrientes esenciales. Puede ser aguda, crónica o estacional.</p>

### III. RELACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación son dos términos que a menudo se utilizan como sinónimos, pero existen diferencias de fondo que deben discutirse y aclararse, especialmente en lo que se refiere a la naturaleza de cada concepto. Mientras que la seguridad alimentaria pertenece al campo de las políticas públicas, el derecho a la alimentación es un concepto de contenido eminentemente jurídico –específicamente, de derechos humanos–. Así lo afirma la FAO, según la cual:

[...] la seguridad alimentaria es un concepto relativo a las políticas, que establece una meta que debe ser alcanzada [...] El concepto está basado en necesidades y orientado hacia programas. El derecho a la alimentación es un concepto jurídico; es un derecho humano reconocido internacionalmente que otorga a las personas el derecho a la justicia y a una reparación adecuada en caso de violación de este derecho.<sup>31</sup>

\* Fuente: elaboración propia.

<sup>31</sup> Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 20.

Una política pública es sencillamente una directriz que se traza una meta determinada. Puede fundamentarse en determinados principios, pero su naturaleza suele ser pragmática. Por otro lado, un derecho humano existe para salvaguardar la dignidad del ser humano. No es “acordado”, “otorgado” ni “establecido” por nadie, únicamente se le reconoce en su calidad de inherente a la persona. Esta diferencia no es solamente teórica, sino que tiene implicaciones fundamentales en la práctica. Un ejemplo se encuentra en la *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación* (2010), que se refiere al caso hipotético de una persona que es beneficiaria de un programa de ayuda alimentaria:

[...] a pesar de que podría creerse que esta persona se encuentra en situación de seguridad alimentaria, su derecho a la alimentación no ha sido ejercido debido a que su dependencia de la ayuda externa a largo plazo es incompatible con su dignidad humana (ya que la persona no es considerada titular del derecho, sino objeto de dicha ayuda) y esto, a la postre, no le permitirá ser autosuficiente, en otras palabras, no podrá alimentarse por sus propios medios.<sup>32</sup>

Otro ejemplo igualmente ilustrativo, aunque un poco más crudo, es el siguiente:

Aunque la gente viviendo en basureros en áreas marginales puede gozar de seguridad alimentaria cuando logra encontrar alimentos suficientes de manera regular, su derecho a la alimentación aun no ha sido satisfecho, pues hurgar entre la basura es incompatible con su dignidad humana.<sup>33</sup>

Ambos casos reflejan la diferencia que puede haber entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, pues para alcanzar el primero

---

32 *Idem.*

33 El original en inglés dice: “While people living off garbage dumps in slums can be food secure when they manage to find sufficient food on a regular basis, their right to food is still not fulfilled, as picking rubbish is incompatible with their human dignity”. Mechlem, Kerstin, *op. cit.*, p. 644.

se necesita asegurar la alimentación en cantidad y calidad suficiente para la persona, y además hacerlo de manera tal que respete su dignidad, involucrando en estos casos la búsqueda de la autosuficiencia y evitar que la alimentación se procure en condiciones humillantes.

A pesar de las distinciones que puede haber entre ambos conceptos, lo cierto es que se encuentran hoy en día íntimamente vinculados, a tal punto que el estudio de uno separadamente del otro carecería de sentido, especialmente al analizar el tema desde una perspectiva jurídica, pues el derecho a la alimentación es la dimensión jurídica de la seguridad alimentaria y la seguridad alimentaria es el aspecto político del derecho a la alimentación. Además, numerosas legislaciones –incluyendo la guatemalteca<sup>34</sup> manejan el término de seguridad alimentaria en una acepción que básicamente la equipara al derecho humano a la alimentación. Por esta razón, en esta investigación se incluye indistintamente a la normativa que maneja ambos términos.

**Figura 3. Cuadro de cotejo: Seguridad alimentaria y derecho a la alimentación\***

<i>Diferencias</i>	<i>Seguridad alimentaria</i>	<i>Derecho a la alimentación</i>
<i>Antecedentes</i>	Entre la década de 1960 y 1970.	1945 (art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).
<i>Naturaleza</i>	Política (políticas públicas).	Jurídica (normas vinculantes).
<i>Regulación en el derecho internacional</i>	Instrumentos no vinculantes (declaraciones de conferencias internacionales).	Instrumentos vinculantes (tratados de derechos humanos).
<i>Motivaciones</i>	Desarrollo económico; salud pública; seguridad política nacional e internacional, etc.	Principio de dignidad de la persona humana.

34 Ver: Congreso de la República de Guatemala, Decreto 32-2005, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, art. 1.

\* Fuente: elaboración propia.

#### IV. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria, tal como se le conoce hoy en día, es el producto de un proceso evolutivo que se ha desarrollado rápidamente a partir de la segunda mitad del siglo XX. En este apartado, se describirá el desarrollo cronológico del estudio de la seguridad alimentaria a nivel mundial, con la ayuda de información doctrinaria, así como declaraciones de conferencias mundiales que han sido celebradas desde 1974 hasta 2009.

Es necesario aclarar que los instrumentos que se citan en este apartado son declaraciones internacionales, cuya naturaleza no es vinculante, es decir, solamente son manifestaciones de voluntad política, sin contenido jurídico obligatorio, aunque pueden influenciar la conducta de los Estados, la celebración posterior de tratados vinculantes o la fijación de estándares internacionales.<sup>35</sup>

##### *A. Orígenes*

Según la FAO, el tema de la seguridad alimentaria comienza a abordarse en la década de 1970,<sup>36</sup> aunque usualmente se le atribuye un origen más joven, situando su nacimiento en la década de 1960.<sup>37</sup> Fue en estos años cuando el tema empezó a cobrar importancia en el debate internacional, debido a la crisis alimentaria que se dio en varios países del continente africano, donde una serie de factores (crecimiento demográfico, una terrible sequía y conflictos armados, entre otros) provocaron hambrunas que afectaron a millones de personas. Este trágico evento –que aún hoy no se ha podido resolver del todo– provocó una fuerte impresión en la comunidad internacional. Se temía que esta

---

<sup>35</sup> Maldonado Ríos, Erick, *Derecho guatemalteco de los tratados internacionales*, Guatemala, IJ-URL, 2013, cuaderno de estudio 117, p. 4-5.

<sup>36</sup> Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>37</sup> Mechlem, Kerstin, *op. cit.*, p. 633.

situación podría extenderse a otras regiones pobres del mundo, como América Latina o el Sudeste asiático, provocando el estallido de una crisis política y social catastrófica.<sup>38</sup>

En esta época nacen a la vida jurídica instrumentos internacionales como la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974) y el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria (1974), cuyo contenido se enfoca en el objetivo de alcanzar la disponibilidad de alimentos a nivel mundial, es decir, aumentar y mejorar la producción, distribución y almacenamiento de los productos alimenticios, especialmente cereales y granos básicos, haciendo énfasis en la cooperación internacional para ayudar a los países menos desarrollados a prevenir y controlar hambrunas.<sup>39</sup>

A finales de la década de 1970, el panorama lucía optimista en cuanto a la disponibilidad mundial de alimentos, por lo que el énfasis pasó a ser específicamente el almacenamiento para prevenir hambrunas en el futuro. Dentro de este contexto surgieron instrumentos como el Plan de Acción sobre Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO (1979), en que los países se comprometen a crear y mantener sistemas de almacenamiento internacionales y locales de granos básicos.<sup>40</sup>

### *B. Cambio en el enfoque: de la disponibilidad al acceso*

A inicios de la década de 1980, la concepción de la disponibilidad como el elemento clave de la seguridad alimentaria fue cuestionada y finalmente superada gracias a avances en la investigación académica, con publicaciones como la de Amartya Sen, titulada *Pobreza y hambrunas, un*

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 633-634.

<sup>39</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO, 1999, estudio legislativo 68, p. 81 y 91.

<sup>40</sup> Mechlem, Kerstin, *op. cit.*, p. 634.



*ensayo sobre derecho y privación* (1981) en la que se revela que la seguridad alimentaria de cada persona depende menos de la disponibilidad y más del acceso a los alimentos, especialmente el económico. Sen demostró que las hambrunas pueden ocurrir aunque la disponibilidad alimentaria se mantenga estable. Desde el punto de vista económico, demostró que la principal causa de la inseguridad alimentaria en el mundo no era la escasez de alimentos, sino la pobreza.<sup>41</sup>

De hecho, el suministro global de alimentos se ha mantenido en constante crecimiento durante los últimos sesenta años en todo el mundo, excepto en África. El ritmo de producción se ha mantenido por encima del crecimiento demográfico, lo que significa que hoy, a nivel mundial, a pesar de tener el doble de población, hay más alimentos por persona que hace seis décadas. Esto significa que la inseguridad alimentaria no es un problema de producción, sino de acceso a los alimentos disponibles.<sup>42</sup> A raíz de este descubrimiento, el acceso pasó a ser el nuevo pilar clave dentro del concepto de la seguridad alimentaria.<sup>43</sup>

Este cambio se encuentra plasmado en varios instrumentos internacionales de la época. Por ejemplo, el Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria (1985) reconoce que “la realización del «derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre» depende en definitiva de la eliminación de la pobreza” (artículo 2) y establece que “asegurar el acceso a los alimentos a las personas que los necesitan” es uno de los objetivos concretos que son necesarios para alcanzar la seguridad alimentaria mundial (artículo 3). En el mismo sentido, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) establece el compromiso de los Estados miembros de la Asamblea General de

---

41 *Idem*.

42 Lorenzana Albert, Paulina, “Seguridad alimentaria, tecnología y nutrición”, *Revista Agroalimentaria*, vol. 5, núm. 8, junio 1999, Mérida, Venezuela, Universidad Los Andes, p. 50.

43 Mechlem, Kerstin, *op. cit.*, p. 635.

las Naciones Unidas de garantizar “la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a [...] los alimentos”.<sup>44</sup>

*C. Evolución de la seguridad alimentaria: se añade el factor nutricional*

Más adelante, en la década de 1990, la investigación en materia de salud y nutrición aportó nuevos elementos al concepto de la alimentación adecuada. Ya no se trataba únicamente de saciar el hambre ni de consumir una determinada cantidad de calorías diarias. La calidad de los alimentos y su valor nutricional adquirieron una nueva importancia, incluyendo el consumo de micronutrientes, que pueden ser determinantes para el cuidado y prevención de enfermedades en el ser humano.<sup>45</sup>

Un ejemplo en el derecho internacional del aporte de la nutrición en la seguridad alimentaria es la Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992), producto de la Conferencia Mundial sobre la Nutrición de 1992, que hace mención de la gravedad de las carencias de micronutrientes esenciales, tales como el yodo, la vitamina A y el hierro; y se propone la eliminación –o por lo menos, la reducción considerable– de estas carencias en el transcurso de la década.<sup>46</sup>

*D. El “boom” de las conferencias mundiales sobre seguridad alimentaria*

El fin de la Guerra Fría y la transición hacia un nuevo orden mundial basado en la liberalización económica y en el fortalecimiento de las relaciones e instituciones internacionales propiciaron la celebración

---

44 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 92-93.

45 Mechlem, Kerstin, op. cit., p. 636.

46 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Declaración Mundial sobre la Nutrición*, Roma, 1992.

de un gran número de instrumentos internacionales, especialmente en materia de comercio y de derechos humanos; dentro del contexto de estos últimos, se celebraron varias conferencias relacionadas con seguridad alimentaria que culminaron con la adopción de numerosas declaraciones internacionales (ver figura 4); a pesar de no ser vinculantes, estas declaraciones pueden ser muy influyentes en la opinión internacional.

**Figura 4. Declaraciones de conferencias mundiales relacionadas con la seguridad alimentaria creadas a partir de 1990\***

Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, y Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990)
Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)
Declaración Mundial y Plan de Acción sobre la Nutrición (1992)
Declaración de Viena sobre Derechos Humanos (1993)
Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995)
Declaración y Plataforma de Acción de Pekín (1995)
Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, "Hábitat II" (1996)
Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)

En estos instrumentos, la seguridad alimentaria adquiere un carácter polifacético y multidisciplinar, pues se le vincula con materias tales como el desarrollo socioeconómico y humano, la protección a los niños, mujeres y ancianos, la nutrición, la cultura, el medio ambiente, la urbanidad y las finanzas internacionales, entre otras.

\* Fuente: elaboración propia, con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación, op. cit.*, p. 81-94.

### *E. La seguridad alimentaria en el siglo XXI*

A inicios del siglo XXI, la seguridad alimentaria continúa siendo una grave preocupación en la comunidad internacional, pues a pesar de los esfuerzos, hoy existen más personas con hambre que nunca: alrededor de mil millones, tal como se establece en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (2009). Han vuelto las preocupaciones sobre la insuficiencia de la producción alimentaria para satisfacer las necesidades de la creciente población humana, así como nuevos desafíos, como el cambio climático y las recientes crisis financieras, que hacen aún más complicado el reto de alcanzar la seguridad alimentaria en el mundo.<sup>47</sup>

Un ejemplo de las nuevas complicaciones es el caso de Grecia, país que entró en crisis económica en 2010 y que aún no ha logrado salir de dicha situación. La crisis ha provocado desempleo y consecuentemente millones de familias se han empobrecido a una velocidad alarmante. Esto ha provocado que la inseguridad alimentaria alcance al 10% de la población estudiantil.<sup>48</sup>

Hace tan solo diez años era inconcebible que un país miembro de la Unión Europea tuviera un problema de inseguridad alimentaria, pero hoy en día es una realidad que podría extenderse a otros países miembros de la UE que también sufren complicaciones financieras desde hace algunos años. Si en el mundo occidental, desarrollado, existe tanta vulnerabilidad al hambre, a la malnutrición e incluso a la desnutrición, la pregunta es: ¿qué les espera a los países en desarrollo y a los menos desarrollados?

---

47 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*, Roma, 2009.

48 Alderman, Liz, "El hambre arremete contra niños empobrecidos en Grecia", *The New York Times, International Weekly, Prensa Libre*, 28 de abril de 2013, p. 6.

**Figura 5. Evolución histórica de la seguridad alimentaria\***

<i>Década (s)</i>	<i>Eventos</i>	<i>Instrumentos internacionales</i>
1960-1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis en África</li> <li>• Preocupación de la comunidad internacional</li> <li>• Prioridad en la disponibilidad de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974)</li> <li>• Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria (1974)</li> <li>• Plan de Acción sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1979)</li> </ul>
1980-1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas investigaciones (economía y desarrollo)</li> <li>• Prioridad en el acceso físico y económico a los alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria (1985)</li> <li>• Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986)</li> </ul>
1990-1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas investigaciones (salud y nutrición)</li> <li>• Adición del factor nutricional (utilización)</li> <li>• Proliferación de declaraciones internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992)</li> <li>• Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)</li> <li>• Otros (ver figura 4)</li> </ul>
2000 a la fecha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas preocupaciones (crecimiento demográfico desmedido; cambio climático; crisis financieras)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (2009)</li> </ul>

## V. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA

La seguridad alimentaria en Guatemala no se encuentra en una posición particularmente fuerte. Al contrario, la vulnerabilidad es constante y extrema. Existe un grave incumplimiento de todos los pilares que la constituyen: la producción de granos básicos es deficitaria; la pobreza impide el acceso a los alimentos en cantidad y calidad suficientes; los

\* Fuente: elaboración propia.

patrones en el consumo de los alimentos son inadecuados, influenciados por la carencia de recursos y de educación nutricional; y consecuencia de ello es que no hay estabilidad. Sobre estos aspectos se desarrolla a continuación.

*A. Disponibilidad: déficit en la producción alimentaria de maíz y frijol*

Desde hace más de diez años se ha visto una notable disminución en la producción de varios productos alimenticios que son básicos en la dieta del guatemalteco, especialmente el maíz y el frijol. Esta reducción en la disponibilidad de granos básicos se debe principalmente a los fenómenos climáticos que han intercalado largos períodos de sequía con temporadas de lluvias muy intensas, lo que ha arruinado las cosechas, desincentivando las siembras posteriores.<sup>49</sup> El principal impacto de este fenómeno sobre la seguridad alimentaria del país radica en la pérdida de ingresos para los campesinos que dejan de ser contratados en las fincas durante el tiempo de cosecha. La pobreza de estas personas las hace muy vulnerables a sufrir de escasez y hambruna ante cualquier merma en sus ingresos económicos y/o en sus reservas de alimentos.<sup>50</sup>

Otro de los motivos del déficit de producción alimentaria a nivel nacional es el aumento en la producción de materia prima para biocombustibles; grandes áreas de tierra que antes se utilizaban para la siembra de granos básicos ahora se destinan al cultivo de la palma africana.<sup>51</sup>

---

49 Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *El rostro humano del hambre: Tercer informe del Procurador de los Derechos Humanos en seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala*, Guatemala, PDH, 2010, p. 13-17.

50 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Guatemala: perspectiva de seguridad alimentaria, enero a junio 2011*, Guatemala, USAID/MFEWS, 2011, p. 1.

51 Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *La situación de los derechos humanos: Primer semestre 2011. Informe a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República*, Guatemala, PDH, 2011, p. 62.

Además, recientemente la plaga conocida como “la roya” ha afectado el cultivo del café en el territorio nacional, lo cual, se estima, afectará la seguridad alimentaria de los jornaleros cuya subsistencia depende en gran medida de los ingresos que perciben por el corte del café en las grandes plantaciones.<sup>52</sup>

*B. Acceso: pobreza, el principal obstáculo para la seguridad alimentaria en Guatemala*

La falta de acceso económico a los alimentos es el principal problema de seguridad alimentaria en Guatemala. Los ingresos de la mayoría de sus habitantes son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentos. Al respecto, la FAO afirmaba en 2005 que “el 60% de los hogares del país no tienen la capacidad para adquirir la mitad del costo de una alimentación mínima, a pesar de destinar a ello la mayor proporción de sus escasos ingresos”.<sup>53</sup>

Esta situación no ha cambiado desde entonces y así lo reflejan las estadísticas nacionales. La Encuesta de Condiciones de Vida (en adelante, ENCOVI) efectuada por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) en 2006 reveló que más de seis millones de guatemaltecos –51% de la población– se encuentran en situación de pobreza, y de ellos, casi dos millones están por debajo del umbral de la extrema pobreza.<sup>54</sup> Cinco años después, la ENCOVI 2011 reportó un aumento al 54% de la población guatemalteca pobre; 41% se encuentra

---

52 Coronado, Eddy, “La roya del café todavía es un mal que no tiene cura”, *Siglo 21*, Guatemala, 31 de enero 2013, <http://www.s21.com.gt/pulso/2013/01/31/roya-cafe-todavia-mal-que-no-tiene-cura>.

53 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Seguridad alimentaria y nutricional: Base del desarrollo de Guatemala*, op. cit., p. 3.

54 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Alcanzando la seguridad alimentaria en Guatemala: Oportunidades y retos*, Guatemala, USAID, 2010, p. 12.

por debajo de la línea de pobreza no extrema y 13% cae por debajo de la línea de pobreza extrema.

Quienes se encuentran en situación de pobreza extrema no tienen suficientes ingresos anuales para costear la canasta básica de alimentos (CBA), entendida como el “mínimo alimentario que debe satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar de referencia”.<sup>55</sup> Esto significa, en pocas palabras, que el 13% de la población guatemalteca –casi dos millones de personas– no tiene suficientes ingresos para su nutrición mínima.<sup>56</sup>

La insuficiencia en los ingresos está relacionada con los bajos salarios que predominan en el país. Así lo afirma el procurador de los Derechos Humanos: “la relación entre salarios e ingresos de los asalariados, jornaleros, campesinos, micro, pequeños y medianos campesinos respecto al estado nutricional de sus hijos y su familia es directa”.<sup>57</sup> Aunque periódicamente se fija un ligero aumento al salario mínimo, está claro que “ha sido rebasado de manera sustancial por el crecimiento del costo de la canasta básica de alimentos”.<sup>58</sup>

La situación es aún peor en el sector informal, donde el salario comúnmente está por debajo del mínimo, no se pagan las prestaciones legales y no se goza de los beneficios que ofrece el seguro social.<sup>59</sup> Estas condiciones se agudizan por la inequidad que prevalece en el país. Existe una clara discriminación hacia las mujeres, los habitantes del

---

55 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Índice de precios al consumidor*, Guatemala, INE, mayo 2012, p. 30.

56 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2011* (Resumen), Guatemala, INE, 2011, p. 8-9.

57 Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *El rostro humano del hambre*, op. cit., p. 17-18.

58 Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *La situación de los derechos humanos*, op. cit., p. 66.

59 *Idem*.



área rural y las personas indígenas en la forma de ingresos inferiores para los grupos sociales dominantes (hombres, habitantes del área urbana, no indígenas).<sup>60</sup>

### *C. Utilización: no hay nutrición balanceada*

#### *1. Carencias nutricionales por motivos económicos o por malos hábitos alimenticios*

En lo que respecta al pilar de la utilización de los alimentos, pueden observarse dos fenómenos distintos en Guatemala. Por un lado, una parte de la población carece de los recursos necesarios para proveerse de una dieta balanceada y rica en macro y micronutrientes; y por otro lado, hay una buena porción de guatemaltecos que cuentan con el dinero suficiente, pero debido a malos hábitos alimenticios, consumen alimentos ricos en grasas y azúcares que son poco nutritivos y dañinos para su salud.

##### *a) Carencias nutricionales por motivos económicos*

Debido al poco acceso económico a los alimentos causado por los bajos ingresos y los altos precios de los productos, muchas familias optan por el consumo de productos relativamente baratos y abundantes, pero de escaso valor nutricional. La mayoría de guatemaltecos enfocan su alimentación en cinco productos: pan dulce, tortilla, huevos, frijol y tomate, con los que no se consigue una dieta balanceada. Es común que la alimentación se complemente con comidas preparadas que tampoco ofrecen los nutrientes que la persona necesita para su bienestar.<sup>61</sup> De ello se deriva la deficiencia de micronutrientes esenciales para la salud

---

<sup>60</sup> Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *El rostro humano del hambre*, op. cit., p. 18.

<sup>61</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Seguridad alimentaria y nutricional: Base del desarrollo de Guatemala*, op. cit., p. 3.

como zinc, hierro y vitamina A.<sup>62</sup> En el área rural prevalece una dieta basada en granos básicos y otros vegetales producidos localmente, pero es insuficiente en micronutrientes y, por lo tanto, no garantiza la salud de las personas.<sup>63</sup>

b) Carencias nutricionales por malos hábitos alimenticios

Una buena parte de los guatemaltecos se encuentra en condiciones económicas que les permiten costear una dieta balanceada, pero optan por consumir alimentos altos en grasa y azúcar, con el riesgo de sufrir enfermedades cardiovasculares y diabetes. Sus preferencias se basan más en la publicidad comercial que en el valor nutricional de lo que comen.<sup>64</sup> Además, llevan un estilo de vida sedentario, que no favorece el aprovechamiento biológico de los alimentos.

Una consecuencia de los malos hábitos alimenticios de los guatemaltecos es que recientemente el Mapa Global de la Obesidad de la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) señaló que el 62.9% de los hombres y el 70% de las mujeres que habitan en Guatemala presentan síntomas de obesidad. Al comentar sobre este fenómeno, el médico José Morales señaló lo siguiente:

A pesar de que hay un grupo de la población que vive en pobreza, hay un alto porcentaje que cae en una rutina sin ejercicios y malos hábitos, ya que aunque tiene posibilidades de alimentarse de buena manera se queda quieto, no hace ninguna actividad física y la comida chatarra gana terreno en su dieta diaria.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *La situación de los derechos humanos*, op. cit., p. 60.

<sup>63</sup> Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *El rostro humano del hambre*, op. cit., p. 23.

<sup>64</sup> *Idem*.

<sup>65</sup> Ávila, Amílcar, "Crece la obesidad en guatemaltecos", *publinews*, Guatemala, lunes 11 de marzo de 2013, p. 2.

## 2. *Pertinencia cultural: reducción en la producción de maíz*

El maíz forma parte de la cultura alimentaria de todos los sectores sociales y étnicos de Guatemala; la reducción en la producción nacional de este grano básico es preocupante en el aspecto de las preferencias alimenticias, pues los guatemaltecos pueden verse forzados a consumir maíz importado o a optar por productos sustitutos, como el trigo o la soya.<sup>66</sup>

## 3. *Insuficiencia en los servicios básicos e infraestructura*

Otro problema con impacto directo en la seguridad alimentaria de la población guatemalteca es el estado deficiente de los servicios de agua y saneamiento. Aunque el agua no hace falta –la hay en suficiente cantidad–, el 90% de ella está contaminada y existen muy pocos esfuerzos para contrarrestar o prevenir este fenómeno. Además, la deforestación excesiva en las cuencas hidrográficas amenaza con disminuir el abastecimiento del líquido vital para las generaciones futuras.<sup>67</sup>

Para la mayoría de la población guatemalteca, las condiciones de infraestructura y servicios básicos son precarias, especialmente en el área rural y en las zonas marginales de la Ciudad de Guatemala. La falta de condiciones básicas de salubridad provoca que anualmente miles de niños y niñas menores de cinco años padezcan enfermedades relacionadas con parásitos, infecciones bacterianas o virales que pueden llegar a ocasionarles la muerte:

En algunas ocasiones, los menores pierden la vida por falta de condiciones mínimas, como agua entubada, techo de lámina, piso de cemento y los requerimientos básicos de una ingesta de proteínas,

---

66 Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *El rostro humano del hambre*, op. cit., p. 14.

67 *Ibidem*, p. 25.

vitaminas y calorías que permita a la madre amamantarlo en su primer año de vida.<sup>68</sup>

*D. Desnutrición: “El flagelo más vergonzoso del país”*

En el año 2010, más de seis mil guatemaltecos de todas las edades murieron por causas relacionadas con el hambre.<sup>69</sup> Esta es solo una de las consecuencias dañinas que sufre la población guatemalteca debido a la desnutrición, pues está comprobado que:

Los niños que se desnutren en sus primeros años están expuestos a mayores riesgos de muerte durante la infancia, y de morbilidad y desnutrición durante todo su ciclo vital. La desnutrición restringe su potencial de desarrollo físico e intelectual a la vez que limita su capacidad de aprender y trabajar en la edad adulta.<sup>70</sup>

La desnutrición está presente en Guatemala en sus tres variantes: crónica, aguda y estacionaria. La desnutrición severa no es frecuente, a menos que se presenten situaciones catastróficas provocadas por desastres naturales u otros tipos de crisis extraordinarias. El problema en Guatemala radica en la inmensa prevalencia de la desnutrición crónica, que no es tan evidente como la severa, pero es capaz de producir estragos significativos en los individuos que la sufren y en los países que la toleran.<sup>71</sup> A mediados de 2010, Guatemala tenía el índice de desnutrición crónica más alto de América Latina y el tercero a nivel mundial.<sup>72</sup> La desnutrición estacionaria ocurre durante el período en que las reservas de alimentos se agotan antes que llegue la temporada

---

68 *Ibidem*, p. 26.

69 *Idem*.

70 *Ibidem*, p. 60.

71 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Seguridad alimentaria y nutricional: Base del desarrollo de Guatemala*, op. cit., p. 2.

72 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Alcanzando la seguridad alimentaria en Guatemala: Oportunidades y retos*, op. cit., p. 13.

de cosecha. En Guatemala este período abarca generalmente de abril a agosto, aunque el período exacto depende de cada región, siendo el altiplano la parte más afectada del país.<sup>73</sup>

Por estas razones el procurador de los Derechos Humanos ha calificado a la desnutrición como “el flagelo más vergonzoso del país”,<sup>74</sup> declaración que no se considera exagerada, sino adecuada tomando en cuenta las dimensiones e implicaciones del problema.

## VI. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En este capítulo se ha presentado un panorama doctrinario, previo a adentrarse en el estudio del marco jurídico de la seguridad alimentaria. De lo mencionado en las páginas anteriores, se evidencia que la seguridad alimentaria es un concepto que abarca múltiples factores y consecuentemente incluye elementos que son objeto de estudio de varias disciplinas, incluyendo las ciencias de la salud, la economía, la política y el derecho. En el campo del derecho, la seguridad alimentaria encuentra su principal fundamento en el derecho humano a la alimentación y en los múltiples instrumentos internacionales que lo regulan.

Otro aspecto que se ha intentado explicar es que la seguridad alimentaria no es un concepto estático. Al contrario, se encuentra en constante cambio y ha sido transformada o redefinida en varias ocasiones gracias a los aportes que han provenido de la investigación científica y académica. También puede verse que los cambios en el panorama económico y político a nivel mundial han afectado la manera en que la seguridad alimentaria es concebida, abordada y mantenida.

---

<sup>73</sup> Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *La situación de los derechos humanos*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>74</sup> *Idem.*

En el caso de Guatemala, la seguridad alimentaria debe ser un tema prioritario porque el hambre, la malnutrición y la desnutrición están esparcidas en toda la sociedad. Esta situación es una afrenta a la dignidad de todos los guatemaltecos y un obstáculo al desarrollo del país.

Habiendo ofrecido un panorama general sobre lo que es la seguridad alimentaria y la situación que se vive en Guatemala, en el próximo capítulo se estudiará el marco jurídico internacional de este tema, con base en tratados internacionales de derechos humanos de carácter vinculante y no vinculante, para posteriormente analizar la normativa constitucional, ordinaria y reglamentaria relacionada con el derecho a la alimentación y con los pilares de la seguridad alimentaria.

## CAPÍTULO II: PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

*Contenido:* I. Carta Internacional de Derechos Humanos. II. Otros tratados internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación. III. Instrumentos constitutivos de organizaciones intergubernamentales relacionadas con la seguridad alimentaria. IV. Declaraciones de conferencias mundiales. V. Otras declaraciones y resoluciones. VI. Observaciones generales del CDESC. VII. Síntesis del capítulo.

### I. CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La *Carta Internacional de Derechos Humanos* está conformada por: a) la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); b) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos facultativos; y, c) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Conjuntamente, estos instrumentos son considerados como el fundamento del derecho internacional de derechos humanos.<sup>75</sup> En este apartado se analizará lo que los instrumentos mencionados disponen acerca del derecho humano a la alimentación, en relación con la seguridad alimentaria.

#### A. Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)

Adoptada en 1948, la DUDH “es un enorme paso en el reconocimiento y la protección de los derechos humanos”.<sup>76</sup> La Declaración no fue creada

---

<sup>75</sup> Martínez Turcios, Luis Mario, y Burgos Fetzer, Ernesto, *Una historia sin finalizar... Manual de derechos humanos para docentes de las facultades de ciencias jurídicas y sociales*, Guatemala, USAC/URL, 2008, p. 55.

<sup>76</sup> *Idem*.

como un instrumento vinculante, pero su contenido fue convalidado en la Declaración de Teherán de 1968; además, varias de sus disposiciones han llegado a tener carácter de *opinio juris*, formando parte del derecho internacional consuetudinario.<sup>77</sup>

Este es el primer instrumento que reconoce formalmente el derecho a la alimentación, aunque de una manera bastante general, dentro del marco del derecho a un nivel de vida adecuado.<sup>78</sup> El artículo 25 (1) de la DUDH establece que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”.<sup>79</sup> Esta primera expresión de reconocimiento del derecho a la alimentación sería desarrollada más adelante por el PIDESC.

### *B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*

#### *1. Generalidades*

El PIDESC está basado en el contenido de la DUDH, desarrollando sus disposiciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Es de carácter vinculante para los 160 Estados partes. Aunque fue adoptado en 1966, su entrada en vigor tomó diez años por discusiones políticas relacionadas con la Guerra Fría. A criterio de la FAO, el PIDESC “es el instrumento que aborda el derecho humano a la alimentación de manera más exhaustiva”.<sup>80</sup> En su artículo 2 (1), establece:

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 55-63.

<sup>78</sup> Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>79</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>80</sup> Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 12.



Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.<sup>81</sup>

Este artículo se refiere al compromiso de los Estados partes de adoptar todas las medidas –económicas, técnicas, legislativas, etcétera, por separado y en cooperación internacional– necesarias para la realización progresiva de los derechos reconocidos en el Pacto –incluyendo el derecho a la alimentación–, utilizando todos los recursos disponibles para el efecto. Sobre esto último, según la Observación general 3 del CDESC: “aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes”.<sup>82</sup> De manera que la falta de recursos no puede ser utilizada como una excusa por los Estados para el incumplimiento del derecho a la alimentación.

## 2. *Artículo 11 del PIDESC*

Más específicamente, es el artículo 11 del PIDESC el que reconoce y protege el derecho a la alimentación, de la siguiente manera:

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 [...] Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para

---

81 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 76.

82 Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 24.

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.<sup>83</sup>

Según la FAO, el artículo 11 del PIDESC engloba dos normas distintas que constituyen el derecho a la alimentación. En el primer párrafo, se encuentra establecido lo que podría llamarse el *derecho a una alimentación adecuada*; es de contenido amplio y a largo plazo, puesto que “conlleva la necesidad de construir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios”.<sup>84</sup> Por otro lado, el segundo párrafo se refiere a lo que ha sido denominado por la FAO como el *derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*,<sup>85</sup> está íntimamente ligado al derecho a la vida y se refiere al mínimo de alimentación que debe

83 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 76.

84 Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 18.

85 *Ibidem*, p. 16.

garantizarse para todas las personas, independientemente del nivel de desarrollo alcanzado por el Estado. Puede decirse que es el “contenido mínimo esencial”<sup>86</sup> del derecho humano a la alimentación.

El artículo 11 del PIDESC sería posteriormente desarrollado por el CDESC, en su observación general 12, la cual será estudiada más adelante en este trabajo.

### *C. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)*

El artículo 6 del PIDCP reconoce que el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se menciona este artículo porque los conceptos de alimentación y seguridad alimentaria están estrechamente relacionados con la vida, mientras que al hambre y la inseguridad alimentaria –por el contrario– se les vincula con la muerte, es decir, con la negación del derecho a vivir.

**Figura 6. El derecho a la alimentación en la Carta Internacional de Derechos Humanos\***

<i>Instrumento</i>	<i>Artículo y contenido</i>
DUDH (1948)	Art. 25: Derecho a la alimentación dentro del marco del derecho a un nivel de vida adecuado.
PIDESC (1966)	Art. 11: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la alimentación adecuada</li> <li>• Derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.</li> </ul>
PIDCP (1966)	Art. 6: Derecho a la vida.

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 17.

\* Fuente: Elaboración propia.

## II. OTROS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS QUE PROTEGEN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Además de los instrumentos anteriores, hay muchísimos otros que de alguna manera protegen la seguridad alimentaria de las personas; algunos de ellos se enfocan en determinados grupos sociales que son particularmente vulnerables a padecer de inseguridad alimentaria. Tal es el caso de los refugiados de guerra, los apátridas, las mujeres y los niños, entre otros. También existen instrumentos a nivel regional a través de los cuales los Estados partes se han comprometido a velar por la nutrición adecuada de sus habitantes. Todas estas normas han sido ratificadas por el Estado de Guatemala y son de obligatorio cumplimiento. A continuación, se presenta una breve relación de cada uno de ellos.

### *A. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*

La Convención, de la cual Guatemala es un Estado contratante, fue adoptada en 1948, en las primeras sesiones de las Naciones Unidas, a consecuencia del horror que el Holocausto de la II Guerra Mundial provocó en la comunidad internacional. Su artículo II establece que el sometimiento intencional de un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal, “a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial”, con la intención de destruirlo, total o parcialmente, constituye delito de genocidio.<sup>87</sup> Esto incluiría la privación de la disponibilidad y/o el acceso a los alimentos. Esta norma protege a los grupos minoritarios dentro de las sociedades para evitar que el asesinato sistemático de millones de personas por motivos de discriminación fanática se vuelva a repetir.

---

<sup>87</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 77.

### *B. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*

El *Diccionario de la lengua española*, en su vigésima segunda edición, define la palabra *refugiado* como la “Persona que, a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas, se ve obligada a buscar refugio fuera de su país”.<sup>88</sup>

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en 1951 y a la cual se adhirió el Estado de Guatemala en 1983,<sup>89</sup> define al refugiado como aquella persona que:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.<sup>90</sup>

Estas personas, que son vulnerables al hambre por razones obvias –pues carecen de medios de subsistencia propios por haber tenido que dejar sus hogares–, son protegidas por esta Convención, la cual en sus artículos 20 y 23 establece la obligación de los Estados contratantes de dar a los refugiados el “mismo trato que a sus nacionales” cuando sean necesarios el racionamiento de productos que escaseen (incluidos alimentos) o la asistencia y socorro públicos (incluida la ayuda alimentaria).

---

88 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª. ed., 2001, <http://lema.rae.es/drae/?val=ti>.

89 Martínez Turcios, Luis Mario, y Burgos Fetzer, Ernesto, *op. cit.*, p. 395.

90 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Refugiados*, <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/>.

### C. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas

La RAE define al *apátrida* como aquella persona que carece de nacionalidad.<sup>91</sup> Por su parte, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada en 1954 y en vigor en Guatemala a partir de 2001,<sup>92</sup> define al apátrida como “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.<sup>93</sup>

Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) afirma que “El derecho a una nacionalidad sigue siendo escurridizo para cerca de 12 millones de apátridas en el mundo. Estos hombres, mujeres y niños afrontan muchos obstáculos que no enfrentan quienes poseen ciudadanía”.<sup>94</sup>

La Convención protege el derecho a la alimentación del apátrida al establecer en sus artículos 20 y 23 la obligación de los Estados de darle el mismo trato que a sus nacionales al someter a la población a un sistema de racionamiento de productos que escaseen y cuando sea necesaria la asistencia y el socorro públicos (disposiciones casi idénticas que los artículos 20 y 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados).<sup>95</sup>

### D. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid

Este instrumento internacional fue adoptado en 1973 con el principal objetivo de condenar internacionalmente el régimen de segregación

91 Real Academia Española, *op. cit.*, <http://lema.rae.es/drae/?val=ti>.

92 Martínez Turcios, Luis Mario, y Burgos Fetzer, Ernesto, *op. cit.*, p. 398.

93 Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954, artículo 1.

94 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Apátridas*, <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/apatridas/>, fecha de consulta: 05/09/2011.

95 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de Instrumentos... op. cit.*, p. 77-78.

racial establecido en Sudáfrica, aunque sus normas son aplicables a otros Estados que sistemáticamente practiquen la discriminación racial.<sup>96</sup> La Convención, de la cual Guatemala es parte desde 2005, establece que la imposición deliberada de condiciones de existencia que hayan de acarrear la destrucción física, total o parcial, de cualquier grupo racial de personas, con el fin de oprimirlas, constituye crimen de *apartheid*.<sup>97</sup> Esto incluye la privación u obstaculización por cualquier medio de la disponibilidad y acceso a los alimentos adecuados, pues la inseguridad alimentaria pone en peligro de destrucción a cualquier grupo de seres humanos.

*E. Convención sobre la Erradicación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*

Este instrumento multilateral de derechos humanos adoptado en el marco de las Naciones Unidas en 1979 y vigente en Guatemala desde 1982,<sup>98</sup> establece en su artículo 12 (2) la obligación de los Estados partes de garantizar a la mujer una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.<sup>99</sup> Protege a la mujer embarazada y a la madre lactante, así como al no-nato y al recién nacido, pues ha sido demostrado que la nutrición durante la etapa fetal y los primeros dos años de vida de toda persona son determinantes en su desarrollo cognoscitivo.<sup>100</sup>

---

96 Dugard, John, *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid*, s.l.e., Naciones Unidas, 2009, p. 1.

97 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de Instrumentos... op. cit.*, p. 78.

98 Martínez Turcios, Luis Mario, y Burgos Fetzer, Ernesto, *op. cit.*, p. 397.

99 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de Instrumentos... op. cit.*, p. 78.

100 Lorenzana, Albert Paulina, *op. cit.*, p. 54.

### F. Convención sobre los Derechos del Niño

Dentro del contexto de la protección integral del niño y específicamente en referencia a la obligación del reconocimiento de su derecho a la salud, este instrumento adoptado en 1989 y ratificado por Guatemala en 1990,<sup>101</sup> establece en su artículo 24 (2) (c) la obligación de los Estados partes de tomar las medidas apropiadas para combatir la malnutrición mediante, entre otras cosas, “el suministro de alimentos nutritivos adecuados”; asimismo, mediante el inciso (e) del mismo artículo, los Estados partes se obligan a informar “a todos los sectores de la sociedad, y en particular a los padres y los niños” sobre los “principios básicos de la salud y nutrición de los niños”.<sup>102</sup>

### G. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”)

Adoptado dentro del sistema de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la ciudad de San Salvador en noviembre de 1988, en vigor desde 1999 y ratificado por Guatemala en mayo de 2000,<sup>103</sup> el *Protocolo de San Salvador* reconoce el derecho a la alimentación en su artículo 12, que establece:

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 *erradicar la desnutrición*, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo

101 Martínez Turcios, Luis Mario, y Burgos Fetzer, Ernesto, *op. cit.*, p. 399.

102 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de Instrumentos... op. cit.*, p. 79.

103 Martínez Turcios, Luis Mario y Burgos Fetzer, Ernesto, *op. cit.*, p. 399.



cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas sobre la materia.<sup>104</sup>

El Protocolo constituye un importante instrumento regional de carácter vinculante en materia de derechos humanos que explícitamente protege el “derecho a la nutrición” y la lucha contra la desnutrición en el continente americano. Cabe mencionar, sin embargo, que su formulación se enfoca primordialmente en el aseguramiento de la disponibilidad de los alimentos, a pesar de que para el año en que fue adoptado (1988) la comunidad internacional ya estaba enterada de que la principal causa del hambre no es la falta de disponibilidad, sino de acceso a los alimentos, especialmente por la pobreza. Habría sido más recomendable abordar la protección del derecho a la alimentación a través del combate a la pobreza, y establecerlo expresamente en Protocolo.

---

104 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de Instrumentos... op. cit.*, p. 104.

**Figura 7. Otros tratados internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación\***

<i>Instrumento</i>	<i>Artículo y contenido</i>
<i>Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)</i>	Art. II: El sometimiento a condiciones de existencia que acarreen la destrucción total o parcial de un grupo nacional, étnico, racial o religioso, con la intención de destruirlo, constituye genocidio.
<i>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)</i>	Arts. 20 y 23: Obligación de dar a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en el racionamiento y en la asistencia y socorros públicos.
<i>Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)</i>	Arts. 20 y 23: Obligación de dar a los apátridas el mismo trato que a los nacionales en el racionamiento y en la asistencia y socorros públicos.
<i>Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973)</i>	Art. 23: La imposición deliberada de condiciones de existencia que hayan de acarrear la destrucción física, total o parcial de un grupo racial de personas para oprimirlos constituye crimen de apartheid.
<i>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979)</i>	Art. 12: Obligación de garantizar a la mujer una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.
<i>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) (1988)</i>	Art. 12: Reconocimiento del derecho a la nutrición adecuada; compromiso de los Estados para tomar medidas para erradicar la desnutrición.
<i>Convención sobre los Derechos del Niño (1989)</i>	Arts. 24 y 27: Combatir la malnutrición infantil mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados, entre otras cosas, dentro del contexto de la salud.

\* Fuente: Elaboración propia.

### III. INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS DE ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En el combate internacional contra el hambre y la desnutrición, la participación de organizaciones intergubernamentales ha sido determinante. Dentro de su ámbito se ha concientizado a las naciones sobre la importancia y gravedad del problema; se han creado normas internacionales que reconocen el derecho a la alimentación y establecen el compromiso de los Estados de proteger la seguridad de las personas; y se han desarrollado e implementado proyectos para garantizar la alimentación adecuada de las poblaciones necesitadas.

Por la importancia de estas entidades es que se incluye a continuación una enumeración y descripción de los instrumentos constitutivos de tres organizaciones que han sido protagonistas en la protección internacional de la seguridad alimentaria: la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

#### *A. Carta de las Naciones Unidas*

La Organización de las Naciones Unidas, de la que Guatemala es miembro fundador, establece en su carta constitutiva (1945) que uno de sus propósitos es “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario” (art. 1 [3]).<sup>105</sup>

Asimismo, el artículo 55 de la Carta dispone, dentro del marco de la cooperación internacional económica y social, que la Organización promoverá:

---

105 *Ibidem*, p. 75.

[...] a. niveles de vida más elevados [...] y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos [...] c. el respeto universal a los derechos humanos y las libertades de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.<sup>106</sup>

La Carta de las Naciones Unidas crea un foro para resolver los problemas de la humanidad a través de la cooperación entre los Estados, respetando siempre el principio de no discriminación. La gran mayoría de los instrumentos internacionales mencionados en este trabajo han nacido dentro del sistema de las Naciones Unidas. Sin duda, esta organización ha servido como un promotor fundamental de la creación de derecho internacional, especialmente en materia de derechos humanos, incluido el de la alimentación.

*B. Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)*

La FAO, de la cual el Estado de Guatemala es miembro fundador, fue constituida en 1945 específicamente con los fines de:

[...] elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción; mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas; mejorar las condiciones de la población rural; y contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad (preámbulo de la Constitución de la FAO).<sup>107</sup>

La FAO cuenta hoy en día con 191 miembros, y es uno de los principales actores en la lucha contra el hambre a nivel mundial. Ha sido anfitriona

---

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Textos Fundamentales*, Roma, FAO, 2011, vol. 1, p. 1.

de varias conferencias internacionales sobre alimentación y seguridad alimentaria y ha emitido declaraciones dentro de su propia estructura, como el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1974), el Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria (1985), la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1996) y la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (1999), entre otras.

### *C. Estatuto del Programa Mundial de Alimentos (PMA)*

El PMA fue creado en 1961 e inaugurado en 1963 conjuntamente por la ONU y la FAO como el brazo de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas.<sup>108</sup> Sus objetivos son:

[...] (a) utilizar la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social; (b) satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados, así como las que surjan en otros casos de urgencia y situaciones prolongadas de socorro; (c) promover la seguridad alimentaria mundial de conformidad con las recomendaciones formuladas al respecto por las Naciones Unidas y la FAO [...].<sup>109</sup>

La mayor parte de las actividades del PMA se concentra en acciones de asistencia alimentaria en casos de emergencias por desastres naturales o por acontecimientos provocados por el ser humano. Sin embargo, también dedica parte de sus esfuerzos a la educación nutricional básica, especialmente a nivel del hogar, sobre todo entre los grupos considerados como vulnerables.<sup>110</sup>

---

108 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *Perfil ejecutivo: Programa Mundial de Alimentos (PMA)*, Guatemala, s.f., p. 1, <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/perfilpma.pdf>.

109 Artículo II del Estatuto del PMA. Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Regulaciones Generales*, Roma, PMA, 2010, p. 5.

110 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *op. cit.*, p. 2.

**Figura 8. Instrumentos constitutivos de organizaciones intergubernamentales relacionadas con la seguridad alimentaria\***

<i>Instrumento</i>	<i>Artículo y contenido</i>
<i>Carta de las Naciones Unidas (1945)</i>	Arts. 1, 55 y 56: Cooperación internacional; no discriminación; promoción de nivel de vida más elevado.
<i>Constitución de la FAO (1945, enm. 1965)</i>	Preámbulo: Obligación para los Estados de tomar acción individual y colectiva para elevar los niveles de nutrición y vida y contribuir así “a liberar del hambre a la humanidad”.
<i>Estatuto del PMA (1962)</i>	Art. II: Objetivo de prestar ayuda alimentaria y promover la seguridad alimentaria para el desarrollo socio-económico a nivel mundial.

#### IV. DECLARACIONES DE CONFERENCIAS MUNDIALES

Ya se mencionó al hablar de la evolución histórica de la seguridad alimentaria que se han celebrado varias conferencias a nivel mundial que han discutido expresamente sobre la alimentación o han tratado el tema dentro del contexto de otros asuntos de interés global (desarrollo, medio ambiente, infancia, etcétera). Estas conferencias suelen producir *declaraciones*, que son instrumentos internacionales no vinculantes, es decir, que no tienen carácter jurídicamente obligatorio para los Estados. Sin embargo, la FAO considera que “los instrumentos internacionales no vinculantes han contribuido significativamente al desarrollo del derecho internacional público y, más específicamente, de las leyes en materia de derechos humanos”.<sup>111</sup>

Ciertamente, varias de estas declaraciones han sido influyentes en el proceso de definición y aplicación del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria. A continuación se estudiarán brevemente algunas de las más importantes: a) Declaración Universal sobre la

\* Fuente: Elaboración propia.

<sup>111</sup> Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 12.

Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974); *b*) Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992); *c*) Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996); *d*) Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (2002); *y*, *e*) Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (2009).

*A. Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (DUEHM)*

La DUEHM es el producto de la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en Roma (ciudad sede de la FAO) en 1974, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas debido a la alarmante crisis alimentaria que ya afligía a varios países africanos. La Declaración reconoce expresamente (párr. 1) que “Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales”.<sup>112</sup>

Como ya se mencionó al tratar la evolución histórica de la seguridad alimentaria, en la década de 1970 la principal preocupación de la comunidad internacional era asegurar la disponibilidad de alimentos a nivel mundial. Por esta razón la declaración se enfoca en los objetivos de aumentar la producción de alimentos en todo el mundo, principalmente en los países menos desarrollados, alcanzar una distribución más equitativa de los mismos a nivel internacional y nacional, y establecer un sistema de almacenamiento de alimentos básicos para paliar las crisis alimentarias que pudieran surgir en el futuro.<sup>113</sup>

---

112 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de Instrumentos... op. cit.*, p. 81.

113 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición*, Roma, 1992.

### *B. Declaración Mundial sobre la Nutrición (DMN)*

La DMN es fruto de la Conferencia Internacional sobre Nutrición celebrada en la ciudad de Roma (al igual que la primera conferencia mencionada) en 1992, a la que asistieron 159 Estados y la Comunidad Económica Europea. El contenido de la Declaración es muy novedoso con respecto a la de 1974, pues incorpora los avances en la investigación económica y nutricional sobre la seguridad alimentaria.

En ella, se reconoce que la producción de alimentos no es el único elemento clave para erradicar el hambre en el mundo y que la pobreza y la ignorancia son la causa principal del hambre y la desnutrición, de la cual aproximadamente 780 millones de personas eran víctimas en ese entonces. La Declaración introduce también el tema de los micronutrientes, especialmente la lucha contra las carencias de yodo, hierro y vitamina A en la dieta de más de dos mil millones de personas a nivel mundial. Además, hace mención de la liberalización del comercio en el mundo como un instrumento para mejorar la situación económica de los países en desarrollo, aplicando medidas compensatorias para aquellos que se vean perjudicados por la liberalización. Asimismo, sugiere la renegociación o reducción de la deuda externa a los países con ingresos bajos y que se les respalde con un incremento en la asistencia oficial para el desarrollo.<sup>114</sup>

En la Declaración se establece la promesa de los Estados Partes de hacer todo lo posible para eliminar antes del final del decenio (1990-1999) el hambre y las muertes por hambre, la inanición y las enfermedades por carencias nutricionales en comunidades afectadas por catástrofes naturales o de origen humano; y las carencias de yodo y vitamina A; también promete reducir considerablemente en el mismo período la inanición y el hambre crónica generalizada; la desnutrición, especialmente en mujeres, niños y ancianos; otras importantes carencias

---

<sup>114</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Declaración Mundial sobre la Nutrición*, Roma, 1992.



de micronutrientes (incluido el hierro); las enfermedades transmisibles y no transmisibles relacionadas con la alimentación; los impedimentos sociales y de otra índole a una lactancia materna óptima; y el saneamiento inadecuado y la falta de higiene, incluido el uso del agua no potable.<sup>115</sup>

### *C. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 fue celebrada –al igual que las anteriores conferencias relacionadas– en la ciudad de Roma, en noviembre de 1996. Produjo como resultado la emisión de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

El objetivo inmediato de la Declaración es “reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”.<sup>116</sup> Este objetivo sería retomado en el 2000 por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Declaración reúne los resultados de varias conferencias internacionales anteriores en materia de desarrollo, protección a la infancia y nutrición. Se enfoca principalmente en la promoción de medidas para alcanzar el acceso económico y físico a los alimentos, aunque no deja a un lado los demás pilares de la seguridad alimentaria (disponibilidad, utilización y estabilidad).<sup>117</sup>

El Plan de Acción contiene en su primer párrafo la definición de seguridad alimentaria de mayor aceptación en el mundo –citada en el apartado referente a la definición de la seguridad alimentaria de este trabajo–. Se compone de siete compromisos adquiridos por los Estados partes que tratan sobre la erradicación de la pobreza, el desarrollo agrario –incluyendo la pesca, ganadería y silvicultura– y

---

115 *Idem.*

116 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, 1996.

117 *Idem.*

rural, el comercio internacional, la ayuda alimentaria en situaciones de emergencia y la cooperación internacional como medios para alcanzar la seguridad alimentaria en el mundo. En el objetivo 7.4, se propone el esclarecimiento del contenido del derecho a la alimentación contenido en el PIDESC.<sup>118</sup> La reacción a ello sería la redacción de la OG12 del CDESC de 1999, sobre la que se tratará más adelante en este capítulo.

*D. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*

Nace de la conferencia internacional quinquenal para evaluar los resultados de la Cumbre de 1996. A un año del ataque terrorista del 11 de septiembre, la Declaración se emitió dentro de un ambiente internacional de crisis política y social en que la seguridad alimentaria fue relegada a un plano muy inferior al de la seguridad pública. A la vez que se reafirmó la meta de reducir el número de personas con hambre a la mitad para el 2015, se manifestó la preocupación sobre los escasos avances realizados en esa dirección.<sup>119</sup>

*E. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*

Es producto de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria celebrada en Roma en noviembre de 2009, en medio de una nueva crisis mundial –esta vez, económica y financiera–. El texto de la Declaración refleja el preocupante estado actual de la seguridad alimentaria en el mundo. Lejos de haberse reducido, el número de personas con hambre y pobreza es más alto que nunca (mil millones de personas). Con la crisis financiera, la inversión en seguridad alimentaria (que ya era insuficiente)

118 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, Roma, 1996.

119 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, Roma, 2002.

se ha reducido drásticamente. Surgen nuevos desafíos –como los efectos del cambio climático en la producción alimentaria de las poblaciones más vulnerables– y regresan amenazas que se creían ya superadas –la producción alimentaria tendrá que incrementarse en un 70% hacia el 2050 para alimentar a la creciente población mundial, que se estima será de más de nueve mil millones de personas–. Para afrontar esta situación, la Declaración establece los *cinco principios de Roma para la seguridad alimentaria sostenible*,<sup>120</sup> que se enumeran en la figura 9.

**Figura 9. Los cinco principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible\***

<i>Principio 1</i>	Invertir en planes nacionales que tengan por finalidad canalizar recursos hacia asociaciones y programas bien diseñados y basados en resultados.
<i>Principio 2</i>	Fomentar la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas.
<i>Principio 3</i>	Fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda: <i>i</i> ) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre; y, <i>ii</i> ) programas sostenibles a mediano y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
<i>Principio 4</i>	Asegurar un papel importante del sistema multilateral mediante la constante mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia de las instituciones multilaterales.
<i>Principio 5</i>	Garantizar el compromiso sustancial y duradero de todos los asociados de invertir en la agricultura así como en la seguridad alimentaria y la nutrición, proporcionando de forma oportuna y previsible los recursos necesarios para planes y programas plurianuales.

120 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria*, Roma, 2009.

\* Fuente: Elaboración propia.

**Figura 10. Declaraciones de conferencias mundiales relacionadas con la seguridad alimentaria\***

<i>Instrumento</i>	<i>Contenido</i>
<i>Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974)</i>	Reconocimiento de la importancia de una distribución justa y equitativa de los alimentos; derecho de las madres a tener acceso a los alimentos especialmente nutritivos.
<i>Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992)</i>	Derecho de cada persona al “acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y sana”.
<i>Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1996)</i>	Acceso a los alimentos; seguridad alimentaria dentro del contexto de los servicios básicos y del suministro de agua potable; ordenación del transporte para facilitar la obtención de alimentos; acceso económico de los productos alimentarios rurales consumidos en zonas urbanas; almacenamiento de agua y alimentos.
<i>Declaración de la Cumbre Mundial sobre la alimentación: cinco años después (2002).</i>	Se reafirma la meta de reducir a la mitad el número de personas con hambre para el 2015; preocupación por escasos avances.
<i>Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (2009)</i>	Nuevos desafíos para la seguridad alimentaria; necesidad de aumentar la producción de alimentos para el 2050; 5 principios de Roma para la seguridad alimentaria sostenible.

## V. OTRAS DECLARACIONES Y RESOLUCIONES

Además de las conferencias mundiales auspiciadas por la FAO que han producido las declaraciones que se acaban de mencionar, a nivel interno de esta organización se han emitido resoluciones y documentos que tienen cierta influencia política en materia de seguridad alimentaria a nivel internacional. Entre ellas se encuentran el Compromiso sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1974) y el Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria (1985), que se estudian a continuación.

\* Fuente: Elaboración propia.

### *A. Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial*

Adoptado por el Consejo de la FAO en su resolución 1/64 del 20 de noviembre de 1974 (inmediatamente después de la celebración de la Conferencia Mundial de la Alimentación y de la adopción de la DUEHM); establece para los gobiernos que se adhieran a él, el siguiente compromiso:

[...] cooperar haciendo cuanto pueden para asegurar en todo momento la disponibilidad de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos, en primer lugar cereales, a fin de evitar escaseces agudas de alimentos en caso de malas cosechas generales o de catástrofes naturales, sosteniendo una expansión constante de la producción y el consumo y reduciendo las fluctuaciones en la producción y en los precios (artículo 1).<sup>121</sup>

También establece el compromiso de fortalecer “la producción básica de alimentos de los países en desarrollo, las políticas nacionales de reservas, los programas de ayuda alimentaria y otras medidas, incluyendo los acuerdos comerciales a largo plazo” (artículo 2).<sup>122</sup>

Como ya se mencionó anteriormente, el Compromiso es un producto de su tiempo, pues en esa época se pensaba que aumentar la producción de alimentos y mejorar los sistemas de su distribución y almacenamiento eran la clave para alcanzar la seguridad alimentaria mundial.

### *B. Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria*

Adoptada en el 23º período de sesiones de la Conferencia de la FAO, en Roma, en noviembre de 1985, establece disposiciones inspiradoras, cargadas de ideología humanista, como “la seguridad alimentaria

---

121 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Extractos de Instrumentos... op. cit.*, p. 91.

122 *Ibidem*, p. 92.

mundial es una responsabilidad común de la humanidad”, “las personas hambrientas no pueden esperar” y “Nadie puede permanecer indiferente ante la suerte de las personas que no tienen asegurado el sustento diario” (artículos 1 y 2).<sup>123</sup>

Además de establecer la necesidad de aplicar un enfoque dual en la seguridad alimentaria, combinando medidas a mediano y largo plazo para la eliminación de la pobreza con medidas a corto plazo para el alivio de las personas necesitadas, fija los objetivos de: *a*) producir un volumen apropiado de alimentos; *b*) aumentar la estabilidad de la oferta alimentaria; y, *c*) asegurar el acceso a las personas que los necesitan (artículos 2 y 3).<sup>124</sup>

#### VI. OBSERVACIONES GENERALES DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS (CDESC)

El CDESC (en inglés, *CESCR –Committee of Economic, Social and Cultural Rights–*) está especialmente encargado de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En otras palabras, es el órgano de supervisión de este instrumento. En sus observaciones generales, ha interpretado a profundidad el sentido de los derechos contenidos en el PIDESC.<sup>125</sup> Aunque no poseen carácter vinculante, las observaciones gozan de cierta autoridad que les dota de relevancia política y jurídica, por lo que deben ser tomadas en cuenta en esta investigación.<sup>126</sup> Por esta razón, se analizarán brevemente

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 92-93.

<sup>125</sup> Cañado Trindade, Antonio Augusto, *La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*, San José, Costa Rica, IIDH, 1994, p. 12.

<sup>126</sup> Al respecto, la FAO señala que “A pesar de que las Observaciones Generales del CESCR no son jurídicamente vinculantes, ofrecen una interpretación muy autorizada de los derechos contenidos en el PIDESC, y por lo general, son acatadas y respetadas por los Estados Partes”. Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 13.

las observaciones generales 3 y 12 emitidas por el CDESC, en lo que respecta a su relación con la seguridad alimentaria.

*A. Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes*

La observación general número 3, emitida en 1990, trata sobre la interpretación del artículo 2 (1) del PIDESC, respecto al compromiso de los Estados partes de tomar todas las medidas necesarias para lograr la aplicación progresiva de todos los derechos reconocidos en el Pacto –incluyendo el derecho a la alimentación–.

En el párrafo 10, el Comité indica que los Estados Partes tienen la obligación mínima de garantizar, por lo menos, la satisfacción de ciertos niveles esenciales de los derechos reconocidos en el PIDESC. A manera de ejemplo, señala:

[...] un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto.<sup>127</sup>

Cada Estado está obligado a destinar todos los esfuerzos posibles y todos los recursos disponibles para cumplir con estos niveles mínimos de satisfacción, incluyendo la alimentación esencial de las personas, y si no se considera en condiciones de hacerlo por su cuenta, está obligado a buscar cooperación internacional técnica y/o financiera, y los demás países están obligados a prestársela.

En esta observación también se trata lo relativo a la *justiciabilidad* de los derechos, pues el Comité señala que aunque las medidas legislativas son útiles y a veces pueden ser indispensables, su aplicación es insuficiente

---

127 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), *Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, 5º período de sesiones, Ginebra, 1990, Párr. 10.

si no se establecen mecanismos para que las personas puedan exigir que se hagan efectivos sus derechos a través de recursos o procedimientos judiciales y/o administrativos. Esto es importante en el caso del derecho a la alimentación, pues en otros países se ha logrado exigir judicialmente el acceso a la alimentación básica para comunidades enteras, e incluso en Guatemala existen precedentes jurisprudenciales relacionados con la seguridad alimentaria, dentro del contexto del derecho a la salud.<sup>128</sup>

## *B. Observación general 12: El derecho a una alimentación adecuada*

### *1. Generalidades*

Emitida en 1999 durante el 20º período de sesiones del Comité, esta observación general trata sobre la interpretación del artículo 11 del PIDESC, que como ya se mencionó, es la norma internacional con carácter vinculante que desarrolla el derecho a la alimentación de manera más profunda.

El Comité utilizó varios documentos de interés para realizar su análisis, incluyendo la Declaración Mundial sobre la Alimentación y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, así como propuestas formuladas por organizaciones no gubernamentales, la OACDH y la FAO.<sup>129</sup>

### *2. Derecho a la alimentación, dignidad y justicia social*

En su análisis, el Comité afirma que el derecho a la alimentación está vinculado “inseparablemente” con la dignidad inherente de la persona

---

128 Lepe Sosa, Luis Andrés, “El derecho a la alimentación en la Constitución guatemalteca”, *op. cit.*, p. 349-353.

129 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), *Observación general 12: El derecho a una alimentación adecuada*, 20º período de sesiones, Ginebra, 1999, párr. 2 y 3.



humana y la justicia social; que es indispensable para el disfrute de los demás derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos; y que además, requiere la adopción de políticas públicas orientadas a la erradicación de la pobreza. Esto se debe a que reconoce expresamente que:

Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.<sup>130</sup>

El Comité aporta su propia definición del derecho a la alimentación adecuada al afirmar que “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”.<sup>131</sup> Puede observarse una gran similitud con la definición de seguridad alimentaria contenida en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. Esto se debe a que el Comité se inspiró en ella para formular la propia, aunque según la FAO, hay una distinción importante en cuanto al enfoque, puesto que el Comité complementa su definición con otros derechos humanos y principios, como la dignidad, transparencia, empoderamiento y participación.<sup>132</sup>

### 3. *Contenido del derecho a la alimentación*

En la observación, el Comité aborda los conceptos de *adecuación* y *sostenibilidad*. El primero se refiere a aquellos factores climáticos, sociales, culturales, económicos, ecológicos, etcétera, que se deben tomar en cuenta a la hora de determinar cuál sería el régimen de

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, párr. 5.

<sup>131</sup> *Ibidem*, párr. 6.

<sup>132</sup> Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 19.

alimentación adecuado en determinadas circunstancias. Por su parte, la sostenibilidad se refiere a asegurarle a las generaciones futuras la disponibilidad y el acceso a los alimentos a largo plazo.<sup>133</sup> En la observación se intenta aclarar que la alimentación no se trata únicamente de consumir determinada cantidad de calorías diarias, sino de gozar de un régimen que incluya alimentos variados, nutritivos, inocuos y que sea conforme con las preferencias culturales de las personas.

Los pilares esenciales de la seguridad alimentaria son identificados por el Comité en los términos ya mencionados en el capítulo I, aunque únicamente considera a la disponibilidad y el acceso como “el contenido básico del derecho a la alimentación”.<sup>134</sup>

#### 4. *Obligaciones mínimas*

Siguiendo lo ya establecido en la observación general anteriormente descrita, el Comité afirma que cada Estado parte tiene la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación adecuada, y que “El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre”.<sup>135</sup> Aunque el Estado se encuentre con limitaciones graves de recursos, tiene la obligación de velar por la alimentación adecuada de su población y especialmente de sus grupos más vulnerables.<sup>136</sup>

Asimismo, señala que aunque el Estado es el único sujeto que está jurídicamente obligado a cumplir con el PIDESC, en realidad es toda la sociedad la responsable de la realización del derecho a una alimentación

---

133 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 12...*, *op. cit.*, párr. 7.

134 *Ibidem*, párr. 8.

135 *Ibidem*, párr. 16.

136 *Ibidem*, párr. 28.

adecuada.<sup>137</sup> Por ese motivo, el Estado está obligado a garantizar que el comportamiento del sector privado no perjudique el derecho a la alimentación de los demás.<sup>138</sup>

##### 5. *Estrategia nacional y ley marco de seguridad alimentaria*

El Comité sugiere que cada Estado Parte formule una estrategia nacional de seguridad alimentaria, que deberá comprender el cumplimiento de determinados principios esenciales –responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura–. Para formular dicha estrategia, cada Estado debe diseñar mecanismos institucionales que aseguren un proceso representativo para aprovechar los conocimientos internos disponibles sobre el tema. Además de tratar sobre todos los aspectos del sistema alimentario –producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo–, debe tocar temas paralelos, como salud, educación, empleo y seguridad social. La prohibición de la discriminación y la sostenibilidad ambiental deben ser dos de los principales componentes de la estrategia nacional de seguridad alimentaria.<sup>139</sup>

El Comité afirma que un instrumento básico para la aplicación de la estrategia nacional sería la implementación de una ley marco, en la que se debería delimitar el papel que deban jugar los distintos actores de la sociedad, incluyendo las instituciones de gobierno, el sector empresarial, la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional. Asimismo, el Comité asegura que las entidades internacionales están obligadas a cooperar con los Estados en la preparación de la ley marco y otras leyes sectoriales, mencionando específicamente a la FAO y a UNICEF.<sup>140</sup>

---

137 *Ibidem*, párr. 20.

138 *Ibidem*. párr. 27.

139 *Ibidem*, párr. 21-26.

140 *Ibidem*, párr. 29, 30.

En relación con este tema, el Comité considera que todos los Estados deben implementar mecanismos de vigilancia para detectar los progresos y obstáculos en el cumplimiento de sus obligaciones sobre el derecho a la alimentación adecuada para poder aplicar las correcciones legislativas y administrativas que considere pertinentes.<sup>141</sup>

#### 6. *Justiciabilidad del derecho a la alimentación*

El Comité urge a los Estados a implementar medidas para que las personas puedan exigir el cumplimiento de su derecho a la alimentación a través de recursos internos e internacionales, y que en caso de violación a este derecho, puedan exigir reparación en la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Una de estas medidas puede ser la incorporación al derecho interno de las normas internacionales que reconocen este derecho. Expresamente se les encarga a los defensores nacionales del pueblo y comisiones de derechos humanos –en el caso de Guatemala, le correspondería al procurador de Derechos Humanos– ocuparse de las violaciones a este derecho.<sup>142</sup>

#### 7. *Obligaciones internacionales*

El Comité le recuerda a los Estados Partes que están obligados a prestar la cooperación internacional que sea necesaria para que se alcance la plena realización del derecho a la alimentación adecuada en otros países. Asimismo, recalca sobre la prohibición de utilizar los alimentos como un mecanismo de presión política o económica. También asegura que los Estados partes tienen la obligación de contribuir –dentro de sus posibilidades– con actividades de asistencia alimentaria en casos de emergencia a nivel internacional. Finalmente, urge a las entidades

---

141 *Ibidem*, párr. 30.

142 *Ibidem*, párr. 32-35.

internacionales técnicas y financieras para que aporten conocimientos y recursos desde sus respectivas funciones y mandatos, a nivel nacional e internacional.<sup>143</sup>

## VII. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Luego de haber dado un vistazo a los principales instrumentos internacionales relacionados con la seguridad alimentaria, es evidente la existencia de un contenido rico y profundo que esta rama del derecho puede ofrecer al estudio de la alimentación, la nutrición y la seguridad alimentaria. Estos instrumentos, bien utilizados, son capaces de ofrecer un fundamento jurídico más que adecuado para el planteamiento e implementación de políticas públicas sobre el tema, así como la creación y aplicación de legislación interna para cada país. También constituyen una fuente muy valiosa para la investigación jurídica y social al respecto. Cualquier investigación que se desarrolle sobre el tema podría utilizar esta normativa como un marco o guía, especialmente en lo que respecta al enfoque en la alimentación como un derecho humano y en la prioridad de respetar la dignidad humana por encima de otros factores, como saciar el hambre o la ingesta de determinadas calorías diariamente.

Además del marco jurídico internacional, Guatemala cuenta con legislación constitucional, ordinaria y reglamentaria que se relaciona directa o indirectamente con los pilares de la seguridad alimentaria y que son de gran importancia en la lucha contra el hambre en este país. En el siguiente capítulo comienza a abordarse el estudio de la regulación de la seguridad alimentaria en la legislación puramente guatemalteca, a partir de la Constitución Política de la República.

---

143 *Ibidem*, párr. 36-41.



## CAPÍTULO III: MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA

*Contenido:* I. Argumentos jurídicos para promover el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación. II. Reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación en el derecho comparado. III. El derecho a la alimentación en la Constitución Política de la República de Guatemala. IV. Precedentes en la jurisdicción constitucional guatemalteca. V. Síntesis del capítulo.

### I. ARGUMENTOS JURÍDICOS PARA PROMOVER EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación –y consecuentemente, la seguridad alimentaria– no están protegidos únicamente por el derecho internacional. Crecientemente, las constituciones nacionales de los países incluyen catálogos de derechos fundamentales que el Estado debe garantizar a sus habitantes. Entre estos derechos, la mayoría de países de la región latinoamericana incluyen, de alguna manera, el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada.<sup>144</sup>

Esta medida es bien vista por las organizaciones intergubernamentales relacionadas con el derecho a la alimentación, como la FAO. Esta entidad reiteradamente invita a los Estados a incluir y hacer valer disposiciones constitucionales sobre el derecho a la alimentación

---

144 Vivero Pol, José Luis, *El hambre y las leyes del hombre: El derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria en América Latina en 2010*, Nicaragua, Acción Contra el Hambre, 2010, p. 9.

adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.<sup>145</sup> La FAO argumenta que existen ventajas importantes en el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación; entre ellas, destacan: *a)* el principio de supremacía constitucional; *b)* la rigidez constitucional; y *c)* la *justiciabilidad*<sup>146</sup> a través de procedimientos especiales.<sup>147</sup> A continuación se explicarán brevemente estas ventajas y cómo pueden aplicarse en el sistema jurídico guatemalteco.

### *A. Supremacía constitucional*

Según el principio de supremacía constitucional, acuñado por Hans Kelsen, el ordenamiento jurídico de cada país está estructurado jerárquicamente como una pirámide, en cuya cúspide se ubica la constitución, como la norma suprema. Esto significa, entre otras cosas, que cualquier norma de derecho interno que disminuya, restrinja o tergiversa a un derecho reconocido en la constitución, debe ser considerada como nula de pleno derecho.<sup>148</sup> En el ordenamiento jurídico guatemalteco, la supremacía constitucional se encuentra establecida en los artículos 44, 175 y 204 de la Constitución Política de la República de Guatemala (en adelante CPRG), y en los artículos 3º y 114 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (en adelante LAEPC).<sup>149</sup> Además, existe la acción de inconstitucionalidad

145 Ver: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma, FAO, 2005, p. 16.

146 Se entienden por *justiciables* aquellos hechos que pueden o deben someterse a la acción de los tribunales de justicia. Real Academia Española (RAE), *Diccionario de la lengua española*, 22ª. ed., <http://lema.rae.es/drae/?val=ti>.

147 Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 39-40.

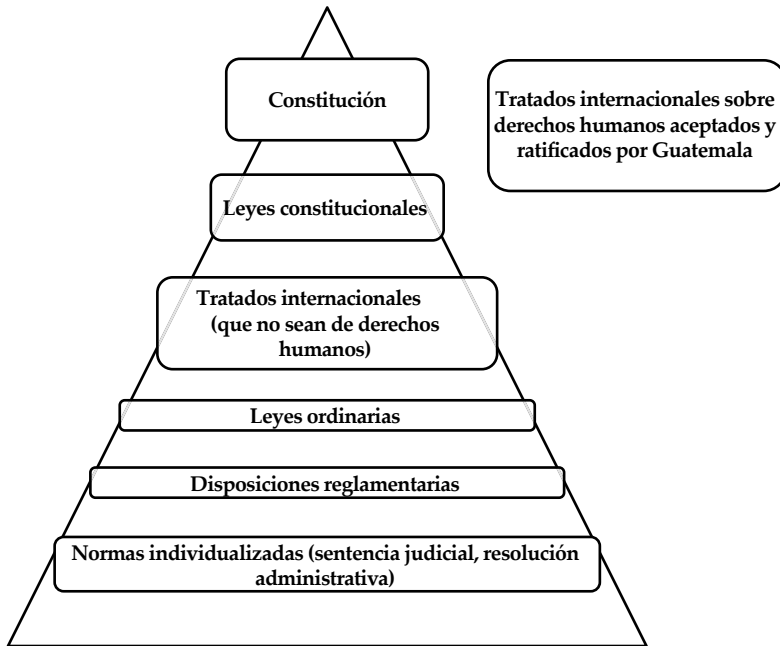
148 García Laguardia, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución*, México, UNAM, 1983, p. 1-3.

149 Ver: Rohrmoser Valdeavellano, Rodolfo, “La Constitución guatemalteca y la protección internacional de los derechos humanos”, *Revista Jurídica*, Guatemala,



de carácter general y en casos concretos para plantear en contra de las normas que contraríen a la CPRG. Siguiendo el principio de supremacía constitucional, el reconocimiento y la protección del derecho a la alimentación de manera explícita en el texto constitucional impiden que otras normas de menor jerarquía –como leyes y reglamentos– lo obstaculicen, restrinjan o violen de alguna manera.

**Figura 11. Sistema jerárquico del ordenamiento jurídico guatemalteco\***



Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, núm. II, 2001, p. 11-14.

\* Fuente: Gutiérrez de Colmenares, Carmen María y Chacón de Machado, Josefina, *Introducción al Derecho*, 7ª. reimpresión de la 3ª. ed., Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, 2011, p. 33.

### *B. Rigidez de las disposiciones constitucionales*

La mayoría de constituciones del mundo son de carácter rígido. Esto significa que para modificarlas es necesario llevar a cabo un procedimiento excepcional,<sup>150</sup> diferente y más complejo del que se requiere para cambiar una ley ordinaria. La razón de ser de la rigidez es la necesidad de proteger a las normas fundamentales del Estado contra los vaivenes políticos que puedan suscitarse en cada cambio de gobierno.

Al respecto, Jorge Mario García Laguardia señala: “La rigidez de la constitución tiene por fin impedir que los poderes constituidos puedan corregirla a su antojo. Por ende, opera como tope o límite al quehacer de éstos”.<sup>151</sup> Esto implica que reconocer el derecho a la alimentación dentro del texto constitucional le da mayor durabilidad y protección contra el peligro de una revocación por conveniencia política.<sup>152</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala es rígida en el sentido que exige procedimientos especiales para su modificación. Para reformar algunas normas (las establecidas en el capítulo I del título II) requiere la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, y para modificar las demás, es necesaria la aprobación de la mayoría calificada del total de diputados del Congreso de la República, seguida de la ratificación mediante consulta popular.<sup>153</sup>

El reconocimiento del derecho a la alimentación en el texto constitucional lo haría menos vulnerable a los cambios radicales que a veces acompañan a los cambios de gobierno en este país, porque

150 Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1991, p. 399.

151 Castillo González, Jorge Mario, *Derecho administrativo*, Guatemala, 2000, t. I, “Teoría general”, p. 220.

152 Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 39.

153 Ver: Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985, arts. 173, 277-280.

es más difícil reformar una disposición constitucional que una ley ordinaria. Sin embargo, la misma rigidez que le daría protección es la que por el momento impide que se vislumbre en el futuro una reforma constitucional que incluye al reconocimiento explícito y completo del derecho a la alimentación. Es muy difícil cambiar la Constitución y han sido muy pocos los intentos de reforma que han tenido éxito en varias décadas.<sup>154</sup> Se necesitaría mucha voluntad política de por lo menos dos de los tres organismos del Estado –Ejecutivo y Legislativo–, así como un inmenso apoyo popular para lograr tal reforma, y ese no es el caso en la Guatemala contemporánea.

### *C. Justiciabilidad*

La *justiciabilidad* se refiere a la posibilidad de hacer valer un derecho en el caso concreto a través de un procedimiento administrativo o judicial determinado.<sup>155</sup> En algunos Estados, el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación puede facilitar la capacidad de exigir su cumplimiento ante los tribunales constitucionales o ante una entidad específicamente creada para la defensa de los derechos fundamentales, como una comisión de derechos humanos o la institución del *ombudsman* o defensor del pueblo.<sup>156</sup> En Guatemala, los derechos

---

154 Desde las reformas constitucionales de 1993, ningún otro intento de reforma ha tenido éxito, incluyendo la propuesta planteada al Congreso en 2012 por el presidente de la República, Otto Pérez Molina. Ver: Gobierno de Guatemala, *Propuesta de reformas constitucionales*, Guatemala, 2012.

155 Al respecto, la ONG Internacional FIAN International, en su sitio de internet, afirma lo siguiente: “El derecho a la alimentación es justiciable cuando las víctimas cuentan con la oportunidad de brindar sus casos ante una corte o ante otro tipo de órgano judicial, o cuasi judicial, y éstas obtienen una sentencia favorable. Esto incluye una compensación por los daños sufridos, una garantía de que los hechos no se repetirán y una implementación diligente de las órdenes de la corte. La justiciabilidad es esencial para el derecho a la alimentación como derecho legal”, <http://www.fian.org/es/nuestro-trabajo/temas/justiciabilidad/>.

156 Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 39-40.

reconocidos constitucionalmente pueden ser exigibles a través de la denominada *jurisdicción constitucional*, especialmente mediante la inconstitucionalidad de leyes, el amparo y la exhibición personal. Asimismo, el procurador de los Derechos Humanos es “un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza”.<sup>157,158</sup>

Según estos argumentos, al reconocer el derecho a la alimentación en su constitución, se tiene la ventaja de contar con una norma que no puede ser contrariada por otras de inferior categoría, es difícil de reformar o derogar y es claramente susceptible de ser exigida por la vía judicial o administrativa. Estas son las ventajas de plasmar el derecho a la alimentación en el texto constitucional de un país. Sin embargo, no todos los países reconocen el derecho a la alimentación de la misma manera en sus constituciones, como se verá a continuación.

## II. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

### A. Reconocimiento explícito como derecho fundamental o como principio rector de las políticas de Estado

Como se mencionó anteriormente, existe una tendencia creciente a establecer un catálogo mínimo de derechos fundamentales dentro del texto constitucional de cada Estado, incluyendo en algunos casos el derecho a la alimentación, aunque el reconocimiento no siempre se plasme de la misma manera.

---

157 Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala, *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985, art. 274.

158 Ver: Ochaeta Argueta, Fredy, “La Procuraduría de los Derechos Humanos, sus alcances y limitaciones”, *Revista Jurídica*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, núm. X, 2005, p. 27-35.

Algunas constituciones hacen un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación para todos los habitantes, como es el caso de la Constitución Política de Nicaragua, cuyo artículo 63 establece: “Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos”.<sup>159</sup> Otro ejemplo es la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyo artículo 16 dispone: “I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población”.<sup>160</sup>

Otras constituciones hacen este reconocimiento explícito únicamente a favor de determinados grupos vulnerables, especialmente los niños. Así ocurre en las constituciones de Colombia, Cuba y México.<sup>161</sup>

A nivel regional, varios Estados han realizado esfuerzos por incluir en sus constituciones el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación. Algunos han sido exitosos, como Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y Brasil (2010); mientras que otros, como El Salvador y México, lo han intentado pero aún no lo han logrado.<sup>162</sup>

Otras constituciones no reconocen a la alimentación ni a la seguridad alimentaria como derechos, sino que los consideran como principios rectores de políticas públicas. Así sucede, por ejemplo, en la

---

<sup>159</sup> Asamblea Nacional Constituyente de Nicaragua, *Constitución Política de Nicaragua y sus reformas*, 2003, art. 63.

<sup>160</sup> Asamblea Constituyente de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009, art. 16.

<sup>161</sup> Vivero Pol, José Luis, *El hambre y las leyes del hombre: El derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria en América Latina en 2010*, op. cit., p. 9.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 9-10; y Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 41.

Constitución de la India, cuyo artículo 47 contempla la elevación de la nutrición de sus habitantes entre los “principios directivos” de la política de Estado.<sup>163</sup>

### *B. Reconocimiento implícito*

A veces las constituciones no reconocen la alimentación como un derecho *per se*, sino que lo incluyen implícitamente dentro de otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, al salario mínimo y al desarrollo, entre otros.<sup>164</sup>

Aunque un Estado no reconozca propiamente el derecho a la alimentación en su constitución, eso no significa que no pueda ser exigible. Existen numerosos casos en el derecho comparado en que el derecho a la alimentación ha podido ser invocado de manera indirecta ante los órganos jurisdiccionales, a través de otros derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente. Esto es particularmente viable en los ordenamientos jurídicos que manejan una interpretación amplia de los derechos humanos. Así, por ejemplo, en la India y en Irlanda se han obtenido sentencias favorables sobre el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada a través de la interpretación amplia del derecho a la vida; y en los Estados Unidos, las islas Fiyi y el Reino Unido, se ha obtenido este reconocimiento implícito mediante la interpretación extensiva de la prohibición del trato degradante o inhumano.<sup>165</sup>

Asimismo, un derecho reconocido por el derecho internacional, aunque no se encuentre constitucionalmente establecido, puede ser considerado como parámetro de constitucionalidad atendiendo a la noción del

---

163 Ver: Lepe Sosa, Luis Andrés, “El derecho a la alimentación en la Constitución guatemalteca”, *op. cit.*, p. 346.

164 Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 50-53.

165 *Idem.*

*bloque de constitucionalidad*, sobre el cual la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala señala:

El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que aunque no forman parte del texto formal de la Constitución, han sido integrados por otras vías a la Constitución y que sirven a su vez de medidas de control de constitucionalidad de las leyes como tal [...] Su función esencial es la de valerse como herramienta de recepción del derecho internacional, garantizando la coherencia de la legislación interna con los compromisos exteriores del Estado y, al mismo tiempo, servir de complemento para la garantía de los Derechos Humanos en el país.<sup>166</sup>

En el caso de Guatemala, existe un reconocimiento expreso, aunque incompleto, del derecho a la alimentación en la CPRG, como se verá en el siguiente apartado.

### III. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

El derecho a la alimentación se encuentra plasmado, de distintas maneras, en los artículos 51, 96 y 99 de la CPRG.

En el artículo 51 el Estado garantiza a los menores de edad y ancianos su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social. Se trata de un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación, pero dirigido exclusivamente para los menores de edad y a los ancianos, por ser grupos vulnerables de la población.

El artículo 96 establece que el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos

---

166 Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, expediente 1822-2011, sentencia de fecha 17 de julio de 2012, p. 15, [http://www.cc.gob.gt/sjc/mdlWeb/frmConsultaWPdf.aspx?St\\_DocumentoId=820216](http://www.cc.gob.gt/sjc/mdlWeb/frmConsultaWPdf.aspx?St_DocumentoId=820216)

que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes. Esta disposición se refiere implícitamente a la seguridad alimentaria desde el punto de vista de la inocuidad de los alimentos, en vinculación íntima con el derecho a la salud. Ha servido como fundamento para la regulación del control de calidad de los alimentos en la normativa ordinaria guatemalteca, como el Código de Salud y el Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos.

Finalmente, el artículo 99, que lleva por epígrafe “Alimentación y nutrición”, establece:

El Estado velará porque la *alimentación y nutrición* de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un *sistema alimentario nacional* efectivo.<sup>167</sup>

Al analizar el artículo 99 de la CPRG, surgen por lo menos dos elementos relevantes. El primero es que se reconoce constitucionalmente a la alimentación y a la nutrición de toda la población guatemalteca como elementos constitutivos del derecho a la salud. No se reconoce expresamente el derecho a la alimentación para todos, pero sí se le considera como una parte integrante del derecho a la salud. El segundo elemento importante es que se establece el fundamento constitucional para la creación de un “sistema alimentario nacional efectivo”, de las instituciones del Estado en coordinación entre sí y/o con organismos internacionales. Esto es, en esencia, de lo que se trata el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), creado en 2005, y del cual se hablará en el siguiente capítulo.

Además de los anteriormente mencionados, existen otros dos artículos de la Constitución Política de la República en virtud de los cuales el

---

167 Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala, *Constitución Política de la República de Guatemala*, op. cit., art. 99.



derecho a la alimentación puede ser introducido en el sistema jurídico guatemalteco con rango de norma constitucional. Se trata de los artículos 44 y 46. El primero de ellos establece que “Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana”. Por su parte, según el artículo 46, “Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”.

Rodolfo Rohrmoser ofrece una explicación sobre la aplicación práctica de estos dos artículos de la siguiente manera:

El primero regiría cualquier caso –sea de Derecho eminentemente territorial o de Derecho Internacional– en tanto que en el 46, la confrontación de normas con soluciones diferentes se haría entre una pertenencia al orden interno y otra correspondiente al orden internacional convencional, es decir, tratados y convenciones internacionales, los cuales están regidos por el Derecho Internacional General y no por el Derecho Interno, garantizando ampliamente dicho artículo 46, por voluntad de la propia Constitución, la preeminencia del orden internacional convencional sobre el orden interno.<sup>168</sup>

A través de estos dos artículos constitucionales se puede argumentar que el derecho a la alimentación adecuada, tal como lo reconoce el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los demás instrumentos mencionados en este trabajo, forma parte del ordenamiento jurídico guatemalteco, con un rango de preeminencia sobre el derecho interno.<sup>169</sup>

---

168 Rohrmoser Valdeavellano, Rodolfo, “La Constitución guatemalteca y la protección internacional de los derechos humanos”, *op. cit.*, p. 3-14.

169 Lepe Sosa, Luis Andrés, “El derecho a la alimentación en la Constitución guatemalteca”, *op. cit.*, p. 348.

#### IV. PRECEDENTES EN LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL GUATEMALTECA

Como ya se mencionó, una de las ventajas de plasmar un derecho fundamental en la constitución de un país es que eso lo hace más justiciable, lo que quiere decir que se puede hacer valer ante ciertas autoridades jurisdiccionales, y se dijo también que aunque no se encuentre explícitamente reconocido en la constitución, se puede exigir, ya sea vinculándolo íntimamente a otro derecho que sí esté reconocido constitucionalmente, o integrándolo al ordenamiento interno como parte del bloque de constitucionalidad.

También se comentó que en Guatemala existe un reconocimiento constitucional expreso e innegable del derecho a la alimentación a favor de los menores y ancianos, pero que para el resto de la población la CPRG se limita a mencionar la alimentación y la nutrición dentro del contexto del derecho a la salud.

Sobre este último aspecto –la vinculación del derecho a la alimentación con el derecho a la salud– se ha discutido en algunos precedentes jurisprudenciales dentro de la jurisdicción constitucional de Guatemala, en los cuales, a través del proceso de inconstitucionalidad de leyes y reglamentos ante la Corte de Constitucionalidad,<sup>170</sup> o del amparo ante los tribunales ordinarios, ejerciendo como tribunales constitucionales,<sup>171</sup> se ha alcanzado cierto grado de justiciabilidad del derecho a la alimentación, a través de su vinculación con el derecho a la salud.

Aunque se trata de una jurisprudencia incipiente y aún incompleta, es evidencia del avance que puede existir en el reconocimiento y aplicación

---

170 Ver: Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, expediente 1894-2005, y expedientes acumulados 909, 1008 y 1151-2006. Estos casos son explicados con mayor detalle en Lepe Sosa, Luis Andrés, “El derecho a la alimentación en la Constitución guatemalteca”, *op. cit.*, p. 349-353.

171 Ver: Procurador de los Derechos Humanos, *El rostro humano del hambre...* *op. cit.*, p. 57.

del derecho a la alimentación en Guatemala por la vía jurisdiccional, beneficiando al eventual mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país.

## V. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En este capítulo se han expuesto varios argumentos jurídicos convincentes para incluir a la alimentación dentro del catálogo de derechos constitucionalmente reconocidos. Asimismo, se expusieron varias maneras en que distintos Estados reconocen el derecho a la alimentación; algunos lo hacen de manera clara y explícita mientras otros se limitan a incluirlo dentro de otros derechos (vida, salud, etc.).

Se explicó que en Guatemala, el derecho a la alimentación se menciona en los artículos 51, 96 y 99 de la CPRG. El artículo 51 reconoce expresamente el derecho a la alimentación para los menores de edad y los ancianos; el artículo 96 regula el control de calidad de los alimentos dentro del contexto del derecho a la salud; y el artículo 99 establece la obligación del Estado de velar por la alimentación y nutrición de la población, así como de constituir un sistema alimentario nacional. A su vez, los artículos 44 y 46 de la CPRG permiten la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que se refieren al derecho a la alimentación.

Asimismo, se mencionó que existen antecedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte de Constitucionalidad a través de los cuales se ha desarrollado la protección del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria, en vinculación con el derecho a la salud.

Otra forma de reconocer y regular el derecho a la alimentación es a través de la legislación ordinaria, incluyendo leyes y acuerdos gubernativos. De hecho, existen numerosas leyes que contienen disposiciones relevantes sobre seguridad alimentaria, y que se analizarán en los siguientes capítulos. Primero, se estudiarán exclusivamente las

normas que regulan el marco institucional de seguridad alimentaria en Guatemala: el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), y más adelante se detallarán las demás normas ordinarias con disposiciones relevantes sobre el tema.

**Figura 12. Reconocimiento del derecho a la alimentación en la CPRG\***

<i>Artículo</i>	<i>Contenido</i>
51	Reconoce expresamente el derecho a la alimentación de los menores de edad y los ancianos.
96	El Estado está obligado a velar por la calidad de los productos alimenticios, para garantizar la salud y el bienestar de los habitantes.
99	El Estado está obligado a velar porque la alimentación y nutrición de los habitantes cumpla con los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado están obligadas a constituir un sistema alimentario nacional efectivo.

---

\* Fuente: elaboración propia.

## CAPÍTULO IV: LEY Y REGLAMENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SINASAN)

*Contenido:* I. Antecedentes del SINASAN. II. Creación de la Ley y el Reglamento del SINASAN. III. Principios que rigen al SINASAN. IV. Estructura del SINASAN. V. Corresponsabilidades institucionales y alcances. VI. Asignaciones presupuestarias. VII. Síntesis del capítulo.

### I. ANTECEDENTES DEL SINASAN<sup>172</sup>

El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante, SINASAN) fue creado en 2005 mediante el Decreto 32-2005 del Congreso de la República, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Aunque históricamente se trata del marco institucional de seguridad alimentaria más completo que se ha estructurado en Guatemala, el SINASAN no fue la primera entidad creada por el Estado para combatir el hambre y la desnutrición en el país. A continuación se exponen brevemente, en forma cronológica, los principales antecedentes institucionales de este sistema.

#### A. 1974-1989

Los esfuerzos organizados del Estado por establecer un marco institucional de seguridad alimentaria comenzaron oficialmente en la

---

172 Ver: Lepe Sosa, Luis Andrés, *Análisis jurídico del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN)*, Guatemala, URL, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2008, tesis de licenciatura, p. 54-57.

década de 1970, con la elaboración de los Lineamientos para una Política Nacional de Nutrición (1974), y posteriormente, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (1976).<sup>173</sup>

En 1985, la Asamblea Nacional Constituyente incluye en el artículo 99 de la nueva Constitución Política de la República de Guatemala la obligación del Estado de constituir un sistema alimentario integrado por instancias especializadas estatales con la asistencia de la cooperación internacional. Así, se establece el fundamento constitucional para la posterior creación del SINASAN.

#### B. 1990-2000

El primer ente gubernamental encargado específicamente de asuntos de seguridad alimentaria fue el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, creado en 1990 y adscrito a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (en adelante, SEGEPLAN). El principal producto de este consejo fue la elaboración del Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996.<sup>174</sup>

En 1996, el mismo año en que se realizó la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, se consolidó un nuevo organismo gubernamental de seguridad alimentaria: la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, encargada de la elaboración del Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000 y de la primera Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que fueron aprobados en 1997. En este mismo año se creó el primer SINASAN, como un marco institucional de coordinación entre los ministerios encargados de acciones relacionadas con seguridad alimentaria. En 2000 se formuló

---

<sup>173</sup> Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Guatemala, Tipografía Nacional, 2005, p. 3.

<sup>174</sup> *Idem*.

una nueva Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, esta vez a cargo del Gabinete Social de la Presidencia.<sup>175</sup>

### C. 2001-2005

En 2001 se propuso la primera iniciativa de ley para constituir el SINASAN, pero luego de pasar por un arduo proceso legislativo que involucró cambios sustanciales en su contenido, fue rechazada por el Congreso de la República. Al año siguiente se opta por la creación, a través del Acuerdo Legislativo 55-2002, del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante, CONSAN), como una dependencia de la Presidencia de la República. El CONSAN tuvo una vida muy corta porque fue disuelto al año siguiente para dar paso a la creación del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante, VISAN), adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (en adelante, MAGA).<sup>176</sup>

En 2003 ocurrió un evento significativo que ha tenido gran influencia en materia de políticas y legislación sobre seguridad alimentaria en Guatemala, especialmente por el impacto internacional que provocó. Se trata del informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, titulado *Situación de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala*, publicado por el Sistema de las Naciones Unidas. Además de evidenciar detalladamente las precarias condiciones nutricionales de más de la mitad de la población guatemalteca, el informe instó al Estado guatemalteco a organizar todas las acciones relacionadas con seguridad alimentaria en forma intersectorial y coordinada. Asimismo, se recomendó que se llevara a cabo un esfuerzo intersectorial entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado (empresas) para consensuar una política pública nacional de seguridad alimentaria y

---

<sup>175</sup> *Idem*.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 4. La norma por la que se crea el VISAN es el Acuerdo Gubernativo 90-2003, que se estudia en el capítulo VI.

nutricional.<sup>177</sup> Este informe constituyó un acicate para la aceleración de los procedimientos dirigidos a la creación de un marco jurídico e institucional de seguridad alimentaria en el país.

En 2004, mediante el Acuerdo Gubernativo 152-2004, fue creada la Comisión del Frente Nacional contra el Hambre, descrita como una entidad “con carácter temporal y como parte del Organismo Ejecutivo, que funcionará como una instancia unipersonal con un Comisionado designado por un período de un año, que podrá prorrogarse a decisión del Presidente de la República”.<sup>178</sup> El cargo de comisionado contra el Hambre fue ocupado por el ingeniero Andrés Botrán, quien más adelante se convertiría en el primer secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional.<sup>179</sup>

La Comisión del Frente Nacional contra el Hambre se dedicó a dialogar con representantes de sindicatos, organizaciones campesinas, gremiales de empresarios agrícolas y pecuarios, grupos ambientalistas, gobierno, centros académicos y organizaciones de cooperación internacional, agrupados en la denominada *Mesa Nacional Alimentaria*, cuyos principales productos serían la actual Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la iniciativa de la Ley del SINASAN, que actualmente rige como el marco jurídico de seguridad alimentaria en el país.<sup>180</sup>

177 Garmendia, Maité, “Urge política de seguridad alimentaria”, *Prensa Libre*, Guatemala, 17 de octubre de 2003, [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com).

178 Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial del Organismo Judicial (CENADOJ), *Sumario Diario de Centro América del miércoles 19 de mayo de 2004*, Guatemala, CENADOJ, 2004.

179 Vásquez, Byron Rolando, “Andrés Botrán juramentado como Secretario de Seguridad Alimentaria”, *Diario de Centro América*, núm. 564, Guatemala, 25 de mayo de 2005, [www.dca.gob.gt](http://www.dca.gob.gt).

180 Gobierno de Guatemala, *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala: II informe de avances*, Guatemala, Tipografía Nacional, 2006, p. 55.



**Figura 13. Antecedentes históricos del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional\***

<i>Año</i>	<i>Documentos, políticas o entidades creadas</i>
1974-1989	Lineamientos para una Política Nacional de Nutrición (1974) Plan Nacional de Nutrición (1976) Fundamento constitucional para la creación de un sistema alimentario (art. 99 CPRG) (1985)
1990-2000	Creación del primer Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (1990) Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996 Creación de la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (1996) Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1996-2000 Primera Política Nacional de SAN (1997) Creación del primer SINASAN (1997) Segunda Política Nacional de SAN (2000)
2001-2005	Creación del segundo Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAN) (2002) Creación del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN) (2003) Creación de la Comisión del Frente Nacional contra el Hambre (2004) Conformación de la Mesa Nacional Alimentaria (2004) Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2005)

## II. CREACIÓN DE LA LEY Y EL REGLAMENTO DEL SINASAN

La Ley del SINASAN y su respectivo Reglamento constituyen el principal fundamento jurídico en materia de seguridad alimentaria a nivel nacional. Son el producto de años de discusiones intersectoriales y avances duramente ganados en el combate contra la desnutrición. A continuación se presenta el proceso de creación de ambos cuerpos normativos, así como una síntesis de sus características, contenido y reformas.

---

\* Fuente: elaboración propia.

### A. Creación de la Ley del SINASAN

Como se mencionó en el apartado anterior, una vez alcanzado un consenso entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca, comenzó el proceso de creación de una ley que sirviera como marco legal e institucional para la coordinación entre las entidades del Estado relacionadas con actividades de seguridad alimentaria, con la participación de la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones de cooperación internacional (FAO, PMA y USAID, entre otras). Así nació la iniciativa de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Identificada con el número 3084 y conocida por el pleno el 06 de octubre de 2004, la iniciativa fue planteada ante el Congreso de la República conjuntamente por diputados de los partidos FRG y GANA. Al respecto, el periodista Mynor Pérez relata de la siguiente manera:

La Gran Alianza Nacional (Gana) y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) dejaron de lado sus diferencias y propusieron en forma conjunta una ley de seguridad alimentaria y nutricional. La propuesta, presentada por los diputados Myrna Ponce, del FRG, y Hugo Hemmerling, de la Gana, persigue la creación del sistema nacional de seguridad alimentaria, como rector de la lucha contra el hambre.<sup>181</sup>

En su exposición de motivos, la iniciativa señala lo siguiente:

La solución de esta crisis [alimentaria y nutricional] fácilmente se le podrá exigir al Gobernante de turno pero el enfoque es complejo y rebasa intentos aislados. La solución vendrá si existe unidad entre población, organismos del estado y entes internacionales. Este proyecto de ley busca ser catalizador de todos los esfuerzos atomizados para alcanzar un objetivo común dotando de institucionalidad a un instrumento de

<sup>181</sup> Pérez, Mynor, "Proponen ley de seguridad alimentaria", *Prensa Libre*, Guatemala, 02 de septiembre de 2004, [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com).

cohesión tendente a combatir la inseguridad alimentaria y la pobreza extrema.<sup>182</sup>

Varios meses después, en abril de 2005, el Congreso de la República aprobó el Decreto 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que fue publicado en el *Diario de Centro América* el 2 de mayo del mismo año.

También conocida como Ley de Seguridad Alimentaria o Ley del SINASAN, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es un decreto legislativo emanado del Congreso de la República, con rango de ley ordinaria. Integrada por cinco considerandos y cuarenta y cuatro artículos divididos en diez capítulos, la Ley del SINASAN establece el marco jurídico e institucional para las acciones de seguridad alimentaria y nutricional, conformado por un aparato interinstitucional y multisectorial que tiene por objeto reunir y canalizar en un solo cauce todos los esfuerzos sobre el tema que se llevan a cabo en el país. A la fecha de elaboración de esta investigación, la Ley del SINASAN aún se encuentra vigente y no ha sufrido reformas.

### *B. Creación del Reglamento de la Ley del SINASAN*

El artículo 42 de la Ley del SINASAN establece:

El CONASAN por medio de la SESAN, elaborará en un plazo máximo de noventa (90) días calendario a partir de la aprobación de esta Ley el correspondiente proyecto de reglamento, y lo presentará para su aprobación a la Presidencia de la República.<sup>183</sup>

---

182 Hemmerling, Hugo *et al.*, *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Guatemala, Dirección Legislativa (control de iniciativas) del Congreso de la República, número de registro 3084, 2004, p. 1.

183 Congreso de la República de Guatemala, Decreto 32-3005, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria*, art. 42.

En la práctica, la elaboración del proyecto del reglamento resultó ser mucho más complicada y por ende, su formulación y posterior aprobación tardó varios meses.

A mediados de 2005, la recién constituida SESAN inició un proceso de consulta y asesoría con personal de las instituciones que conforman el CONASAN (el vicepresidente de la República, ocho ministerios y tres secretarías). Posteriormente, se elaboró un documento base que fue presentado a la Mesa Alimentaria para su discusión, donde aparentemente se alcanzó un consenso en octubre del mismo año.<sup>184</sup> En ese mismo mes la tormenta tropical *Stan* azotó el territorio nacional, afectando catorce departamentos y causando pérdidas valoradas en más de siete mil millones de quetzales.<sup>185</sup>

El impacto que este fenómeno climatológico produjo en el país interrumpió el proceso de aprobación del reglamento, “ya que todos los esfuerzos se enfocaron en reducir la vulnerabilidad alimentaria de la población afectada”.<sup>186</sup> En diciembre de 2005 se reanudaron los trámites con la presentación de la propuesta del reglamento a la Secretaría General de la Presidencia (en adelante, SGP), que culminó con la aprobación del Acuerdo Gubernativo 75-2006, publicado en el *Diario de Centro América* el 28 de marzo de 2006.<sup>187</sup>

El Reglamento de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional desarrolla las disposiciones contenidas en la Ley del SINASAN, especialmente en lo relacionado con las definiciones de conceptos fundamentales contenidos en la Ley, así como la regulación de la

---

184 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, *Memoria de labores 2005*, Guatemala, SESAN, 2005, p. 12.

185 Varios autores, *Efectos en Guatemala de las lluvias torrenciales y la tormenta tropical Stan, octubre de 2005*, Guatemala, ONU/CEPAL/SEGEPLAN, 2005, p. 6.

186 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, *Memoria de labores 2006*, Guatemala, SESAN, 2006, p. 15.

187 *Idem*.

estructura y atribuciones específicas de los órganos que conforman el SINASAN.

Para ajustarse a las complejas necesidades planteadas por un aparato tan complejo como lo es el SINASAN, el Reglamento de la Ley del SINASAN fue reformado sustancialmente por el Acuerdo Gubernativo 100-2008. Desde entonces y hasta la fecha, no se le ha efectuado otra reforma.

### III. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL SINASAN

#### *A. La seguridad alimentaria y nutricional como un “derecho de toda persona”*

El artículo 1 de la Ley del SINASAN define a la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) como:

[...] el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna 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.<sup>188</sup>

Esta definición es similar a las que fueron explicadas en el capítulo I de esta investigación. Una diferencia o novedad que puede observarse es el énfasis que se pone en que los alimentos sean “preferiblemente de origen nacional”. En repetidas ocasiones, la ley hace referencia a la importancia del maíz y el frijol<sup>189</sup> en la dieta guatemalteca, así como a la necesidad de procurar el aumento de la producción de alimentos tradicionales básicos,

---

188 Congreso de la República de Guatemala, Decreto 32-2005, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, op. cit., art. 1.

189 Ver: tercer considerando, artículo 5 y artículo 15 incisos *c* y *f* de la Ley del SINASAN.

en el contexto de la interculturalidad, especialmente en lo que se refiere a las costumbres de los pueblos indígenas guatemaltecos.

Otra diferencia –y esta es fundamental– es que la Ley del SINASAN considera a la seguridad alimentaria como un “derecho de toda persona”. Aunque aún es cuestionable si esta aseveración se puede equiparar al reconocimiento de la seguridad alimentaria como un derecho humano, definitivamente se trata de un avance en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y de su exigibilidad ante el Estado, aunque a criterio del autor de esta investigación, sería preferible y más efectivo hacer referencia directa al derecho a la alimentación adecuada, por gozar de un fundamento jurídico más profundo, como ya se explicó en los capítulos I y II.

### *B. Prohibición de discriminación*

Establecido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como en el artículo 4º de la Constitución Política de la República, es seguro afirmar que el principio de no discriminación se encuentra ampliamente reconocido y desarrollado en el derecho internacional, así como en la legislación guatemalteca.

En materia de seguridad alimentaria, la no-discriminación es de vital importancia para asegurar el acceso a los alimentos a los grupos calificados como “vulnerables”, es decir, aquellos sectores de la población que se encuentran particularmente susceptibles de padecer inseguridad alimentaria (o que ya la están sufriendo a nivel crónico o agudo).<sup>190</sup> En ese sentido se manifestó el relator especial sobre el derecho a la alimentación en 2007:

---

190 La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) identifica dentro de la “población vulnerable” a los siguientes grupos: a) niños y niñas de 0 a 3 años, particularmente indígenas; b) mujeres embarazadas y lactantes, particularmente

Hay grupos vulnerables que viven en el límite de la subsistencia, y se necesita reformas estructurales porque la mínima catástrofe puede llevar a otra mucho mayor. El racismo afecta doblemente, porque perjudica a ese grupo de la población e impide que los excluidos den fuerza al país [...].<sup>191</sup>

Por esa razón, el artículo 2 de la Ley del SINASAN establece:

La discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivo de raza, etnia, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio del derecho a la SAN, constituye una violación a la presente Ley.<sup>192</sup>

Aunque la Ley no establece una sanción específica para la discriminación en el acceso a los alimentos, el Código Penal ya tipifica el delito de discriminación en su artículo 202 bis, contemplando penas de prisión de uno a tres años y multa de quinientos a tres mil quetzales, pudiendo agravarse la pena en un tercio, dependiendo de quién sea el sujeto activo.<sup>193</sup>

---

población indígena extremadamente pobre; c) pueblos indígenas en extrema pobreza; d) grupos sociales en situación de pobreza extrema; e) adulto (a) mayor (tercera edad) en situación de vulnerabilidad; f) población inmunodeprimida; g) población altamente desnutrida que requiere dieta especial; y, h) discapacitados en situación de vulnerabilidad. Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, op. cit., p. 6-7.

191 Palencia, Gema, "Relator alarmado por hambre en el país", *Prensa Libre*, Guatemala, 05 de febrero de 2007, [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com).

192 Congreso de la República de Guatemala, Decreto 32-2005, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, op. cit., art.2.

193 Caal Caal, German, *El delito de discriminación en el derecho penal guatemalteco*, Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2006, tesis de licenciatura, p. 111-112.

### *C. La seguridad alimentaria como una política de Estado*

Según el artículo 3 de la Ley del SINASAN, la seguridad alimentaria y nutricional se asume como una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de la reducción de la pobreza, abarcando los niveles global, sectorial y regional, en coherencia con la realidad nacional. Asumir la seguridad alimentaria como una política tiene sentido, considerando –como ya se mencionó en el capítulo I– que el estudio y desarrollo de la seguridad alimentaria se ha dado principalmente en el campo de las políticas públicas.

Dentro de este contexto, se elaboró la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante, PSAN) en 2005, coetánea de la Ley del SINASAN, y recientemente, el Plan del Pacto Hambre Cero.

### *D. Principios*

Además de los ya mencionados, el artículo 4º de la Ley del SINASAN enumera un listado de diez principios que toda institución que desarrolle actividades de seguridad alimentaria debe adoptar para orientar sus acciones: *a)* solidaridad; *b)* transparencia; *c)* soberanía alimentaria; *d)* tutelaridad; *e)* equidad; *f)* integralidad; *g)* sostenibilidad; *h)* precaución; *i)* descentralización; y, *j)* participación ciudadana.

Cabe mencionar que además de los principios establecidos en la Ley del SINASAN, existen otros que han sido reconocidos a nivel internacional. Por ejemplo, en la observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se hace referencia a los principios de responsabilidad, capacidad legislativa e independencia de la magistratura;<sup>194</sup> asimismo, la FAO maneja los principios de rendición

---

<sup>194</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 12, el derecho a una alimentación adecuada, op. cit.*, párrafo 23.



de cuentas, dignidad humana, empoderamiento y Estado de derecho,<sup>195</sup> de manera que la enumeración de principios aquí contenidos no debe interpretarse como *numerus clausus*, pero sí se les debe reconocer como los que la legislación guatemalteca ha establecido expresamente en la lucha contra la inseguridad alimentaria y la desnutrición.

#### IV. ESTRUCTURA DEL SINASAN

El SINASAN está compuesto por varias instituciones del Estado, contando con la participación del sector privado y de la sociedad civil, así como el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

Su objetivo fundamental es establecer y mantener “un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN” (art. 7). A su vez, sus objetivos principales son los siguientes:

- a. Impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición y reducción de enfermedades carenciales y por exceso en todo el territorio nacional y la eliminación de la transmisión intergeneracional de la desnutrición, creando y fortaleciendo condiciones que contribuyan a que toda la población acceda a oportunidades de desarrollo humano digno;
- b. Diseñar e implementar acciones eficaces y oportunas de disponibilidad de productos básicos de la alimentación y asistencia alimentaria a los grupos de población que padecen desnutrición, complementadas con programas de desarrollo comunitario y seguridad alimentaria y nutricional;
- c. Impulsar los objetivos de la Política Nacional de SAN del Estado guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., p. 34.

<sup>196</sup> Congreso de la República de Guatemala, Decreto 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, op. cit., art. 7.

Para cumplir con estos objetivos, el SINASAN se organiza en tres niveles de acción: *a)* dirección y decisión política; *b)* coordinación; y *c)* ejecución. Para el efecto, en la misma Ley se procede a la creación de cuatro órganos específicos: *a)* el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN); *b)* la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN); *c)* la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS); y, *d)* el Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA).

A continuación, se desarrollará lo relacionado con la integración, las atribuciones y demás particularidades correspondientes a cada uno de los órganos creados por la Ley del SINASAN.

#### *A. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)*

##### *1. Naturaleza e integración*

Ya se mencionó en este capítulo que en 1990 fue creado el primer Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrito a la SEGEPLAN; también se mencionó que en 2002 fue creado un segundo Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAN), como una dependencia de la Presidencia de la República. Ambos dejaron de existir hace varios años y no debe confundírseles con el CONASAN que fue creado en 2005 por la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El actual CONASAN es el órgano rector del SINASAN, operando en el nivel de acción de dirección y decisión política. Su integración es compleja y ecléctica, ya que está compuesto por el vicepresidente de la República (quien lo preside), ocho ministros de Estado,<sup>197</sup> tres

---

197 Estos ministros son: *a)* de Agricultura, Ganadería y Alimentación; *b)* de Economía; *c)* de Salud Pública y Asistencia Social; *d)* de Educación; *e)* de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; *f)* de Ambiente y Recursos Naturales;

secretarios de la Presidencia,<sup>198</sup> cinco representantes de la sociedad civil y dos del sector empresarial.<sup>199</sup>

Además, la Ley establece que, respetando los principios de autonomía municipal y división de poderes, el presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades y el presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso de la República pueden ser miembros del CONASAN si lo consideran conveniente.

## 2. *Delegación de representación*

La Ley del SINASAN (art. 13), así como el Reglamento (arts. 11 y 12), regulan los casos en que los miembros del CONASAN pueden delegar su representación a otros funcionarios. Cuando el vicepresidente de la República no pueda asistir a las reuniones del CONASAN para presidirlo, podrá delegar su representación en cualquiera de los miembros del Organismo Ejecutivo que integren el Consejo, debiéndolo notificar por escrito a todos los demás miembros. Asimismo, cuando el secretario de la SESAN no pueda asistir a las reuniones, podrá delegar su representación en el subsecretario, debiéndolo notificar por escrito a todos los miembros del Consejo. Por su parte, los ministros podrán delegar su representación únicamente en los viceministros y los demás funcionarios delegarán su representación únicamente en el funcionario inmediato inferior que los sustituye en el cargo.

---

g) de Trabajo y Previsión Social; y, h) de Finanzas Públicas, según el artículo 13 de la Ley del SINASAN.

198 Los secretarios mencionados son: a) de Seguridad Alimentaria y Nutricional (quien actúa como secretario del CONASAN); b) de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; y c) de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, conforme el artículo 13 de la Ley del SINASAN.

199 Los artículos 15 y 16 del Reglamento de la Ley del SINASAN establecen la modalidad para la designación de los representantes del sector empresarial y de la sociedad civil.

### 3. *Atribuciones*

El artículo 15 de la Ley del SINASAN enumera en diez incisos las atribuciones del CONASAN; las que a su vez, pueden ser agrupadas en seis áreas generales:

#### a) Cumplimiento y armonización de la PSAN

El CONASAN es el órgano encargado de velar por el cumplimiento de la PSAN, de manera que está sujeto a mantener en sus resoluciones la observancia de los principios, ejes y estrategias contenidos en ella. Esto incluye, además, asegurar la implementación de los ejes transversales de la PSAN en los distintos sectores del gobierno. También tiene como atribución armonizar la PSAN con otras políticas sociales y económicas del gobierno, así como con estrategias de reducción de pobreza.

#### b) Promoción de leyes y reglamentos e implementación de normativa gubernamental de seguridad alimentaria

El CONASAN debe promover la creación de leyes y reglamentos sobre los productos básicos (la Ley hace énfasis en el maíz y el frijol) y la ampliación de la canasta básica. Se entiende que esta normativa debe estar destinada a proteger y asegurar la disponibilidad de alimentos y el acceso físico, social y económico a los mismos. Asimismo, es atribución del CONASAN implementar la normativa gubernamental que permita velar por la reducción de la malnutrición dentro de la sociedad guatemalteca.

#### c) Estudio y aprobación de políticas, planes y estrategias de SAN

Como el órgano de decisión y dirección del SINASAN, el CONASAN está encargado de estudiar y aprobar las políticas, planes y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional, así como velar por la asignación de recursos humanos y financieros suficientes para su implementación.

#### d) Correctivos y replanteamientos

El CONASAN debe conocer de la ejecución de los planes estratégicos de seguridad alimentaria y nutricional, y de ser necesario, está facultado para emitir correctivos y replantear las estrategias iniciales. También debe conocer, analizar y proponer correctivos a las políticas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional, con base en las recomendaciones anuales que emita el procurador de los Derechos Humanos sobre la protección al derecho de seguridad alimentaria y nutricional.

#### e) Aprobación de planes coyunturales

El artículo 17 de la Ley establece la facultad del CONASAN de aprobar planes estratégicos y operativos coyunturales cuando existan situaciones graves en poblaciones que padezcan inseguridad alimentaria. Los planes coyunturales necesitan la aprobación previa del Congreso de la República, emitiendo la resolución respectiva. El principal efecto de un plan coyuntural es la reorientación de recursos de una cartera a otra sin necesidad de que se declare estado de emergencia en la comunidad o comunidades afectadas. El Reglamento de la Ley del SINASAN desarrolla esta disposición en su artículo 3, designando a la SESAN como el órgano encargado de identificar y validar las comunidades que sufran de problemas coyunturales de inseguridad alimentaria, debiendo, asimismo, formular los planes respectivos.

#### f) Unificación de criterios

Por ser un órgano que agrupa representantes del Organismo Ejecutivo, de la sociedad civil y del sector empresarial, tiene como atribución unificar los criterios entre estos sectores sobre las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional que han de tomarse, especificando las responsabilidades de cada sector en dichas estrategias.

#### 4. *Sesiones*

##### a) Sesiones ordinarias

Según el artículo 16 de la Ley del SINASAN, el CONASAN debe reunirse para celebrar sesiones ordinarias por lo menos una vez cada tres meses. Esta disposición es desarrollada por el artículo 7 del Reglamento, en que se establece que las reuniones ordinarias se llevarán a cabo en la última semana de los meses de marzo, junio y septiembre y la primera semana de diciembre, para lo cual el secretario de la SESAN realizará la convocatoria respectiva con quince (15) días de anticipación, adjuntando la agenda y los documentos relacionados con los puntos a tratar.

##### b) Sesiones extraordinarias

En lo que respecta a las reuniones extraordinarias, es decir, aquellas que se celebren fuera de las fechas establecidas anteriormente, el artículo 7 del Reglamento establece que la convocatoria debe ser realizada por el secretario de la SESAN, a iniciativa propia o de algún otro miembro del CONASAN. Aunque cualquier miembro puede proponerla, para convocar a una sesión extraordinaria es necesario contar con el visto bueno del presidente del CONASAN.

##### c) Reglas comunes para las sesiones del CONASAN

###### i. Dietas

Un dato interesante sobre las reuniones del CONASAN es que, tal como lo establece el artículo 7 del Reglamento, sus integrantes no devengan ninguna dieta por las sesiones realizadas.

Aunque la decisión de no pagar dietas por las sesiones que celebre el CONASAN puede ser vista como una medida austera y transparente, también se le puede considerar como una amenaza potencial para el éxito del Consejo y del SINASAN en general, puesto que al no recibir

emolumento por asistir a las reuniones, los miembros del Consejo podrían verse desmotivados –por lo menos, en el sentido monetario– y el riesgo de su inasistencia y desinterés pueden aumentar.

No debe verse como algo reprochable que un individuo encuentre menos incentivo en participar en una actividad que no le rinde lucro alguno –por más loable que sea–, y prefiera enfocar sus esfuerzos en aquello que le presente una remuneración financiera –preferiblemente, inmediata–. Esa es la naturaleza humana y nuestra sociedad actual se basa prácticamente en ella. Lo recomendable en este caso quizás sea ofrecer un incentivo en la forma de dieta a los representantes del Consejo, para lograr con un aliciente relativamente pequeño resultados que sean proporcionalmente considerables en el desarrollo de nuestro país.

#### ii. Quórum

Conforme el artículo 8 del Reglamento, el quórum se conforma con la mitad más uno de los miembros a la hora convocada. Transcurridos treinta minutos sin que se haya reunido el quórum, la sesión se lleva a cabo con los miembros presentes, siempre y cuando entre ellos se encuentren el presidente y el secretario, o quienes hayan sido delegados para representarlos.

#### iii. Resoluciones

Siguiendo lo establecido en el artículo 9 del Reglamento, las decisiones se deben tomar preferentemente por consenso; en caso de divergencia, se toman por mayoría simple. El presidente o quien lo represente en la sesión tiene derecho a doble voto para decidir en caso de igualdad de votos.

#### iv. Actas

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento, de lo tratado y decidido en las sesiones del CONASAN, debe dejarse constancia en actas, refrendadas por todos los miembros que participen en las sesiones.

## 5. *Responsabilidades de los miembros del CONASAN*

Debido a que el propósito del SINASAN es unificar los esfuerzos en materia de seguridad alimentaria, cada institución representada en el CONASAN está obligada a incluir en su Plan Operativo Anual (POA) acciones encaminadas al desarrollo de los planes, políticas y estrategias de seguridad alimentaria acordados en el seno del Consejo (art. 18 de la Ley del SINASAN). Para asegurarse de que las instituciones cumplan debidamente con esta responsabilidad, los proyectos de POA de cada una de estas entidades deben ser revisados y aprobados por la SESAN, siguiendo el procedimiento establecido en los artículos 4 y 5 del Reglamento.

Además, en caso de existir alguna emergencia que requiera de acciones inmediatas, el CONASAN puede aprobar planes coyunturales<sup>200</sup> para solicitarle al Congreso de la República, a través de la SESAN, la reorientación de los recursos necesarios, sin necesidad de declarar estado de emergencia. Estas acciones coyunturales se deben llevar a cabo de manera técnica y descentralizada, basándose en la articulación de las entidades establecidas en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley de Descentralización y Código Municipal (art. 17 de la Ley del SINASAN, art. 3 del Reglamento).

### *B. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)*

#### *1. Naturaleza jurídica*

Las secretarías de Estado son oficinas de apoyo dependientes de la Presidencia de la República. A excepción de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, ninguna puede ejercer

---

200 Se le llama “coyuntural” a aquello que surge a raíz de la combinación de elementos o circunstancias especiales; se refiere a los eventos que están fuera de lo habitual, y generalmente poseen cierta relevancia. *Nota del autor.*



funciones de ejecución (art. 9 de la Ley del Organismo Ejecutivo, en adelante LOE). Las secretarías tienen determinados objetivos especializados, y pueden crearse mediante normas constitucionales, como la Secretaría General y la Secretaría Privada de la Presidencia (art. 202 de la CPRG), leyes ordinarias, como las secretarías de Coordinación Ejecutiva, de Comunicación Social y de Análisis Estratégico, entre otras (arts. 11, 12 y 13 de la LOE), o incluso mediante acuerdos gubernativos, como ha sido el caso de la Secretaría Presidencial de la Mujer (Acuerdo Gubernativo 200-2000).<sup>201</sup>

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República de Guatemala (en adelante, “SESAN”) es una entidad permanente, creada por la Ley del SINASAN, y desarrollada por el Reglamento de la Ley del SINASAN, como el órgano de coordinación y planificación técnica en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La SESAN ejerce un papel protagónico en materia de seguridad alimentaria en Guatemala, pero no puede ejercer funciones de ejecución de programas o proyectos. Esto le corresponde a los ministerios y otras entidades ejecutoras. La SESAN puede planificar y coordinar las acciones interministeriales, pero no está facultada para ejecutarlas por sí misma (art. 8 de la Ley del Organismo Ejecutivo).

## 2. Estructura

La estructura de la SESAN está contemplada en los artículos del 17 al 29 del Reglamento del SINASAN, muchos de los cuales fueron reformados por el Acuerdo Gubernativo 100-2008. Actualmente, se encuentra integrada por la secretaría, dos subsecretarías, seis direcciones, el Cuerpo Asesor y la Unidad de Auditoría Interna.

---

201 Ver: Lepe Sosa, Luis Andrés, *Análisis jurídico del SINASAN*, op. cit., p. 72.

El secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República es el funcionario superior de la SESAN, y es a la vez el secretario del CONASAN. Para ser secretario de SAN se requieren los mismos requisitos y calidades que para ser ministro, teniendo la misma jerarquía que estos.<sup>202</sup> La ley exige, además, un conocimiento de la realidad nacional, compromiso social y experiencia probada en seguridad alimentaria y nutricional.

Tener la misma jerarquía de los ministros de Estado significa actuar bajo la dependencia directa del presidente de la República, quien lo nombra y remueve de su cargo, y bajo la supervisión del vicepresidente de la República (art. 20 de la LOE), y también significa tener el mismo rango de autoridad que todos los ministros de Estado (art. 21 de la LOE).<sup>203</sup>

### *C. Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS)*

#### *1. Naturaleza*

El artículo 30 del Reglamento de la Ley del SINASAN define a la INCOPAS como “el canal de comunicación o espacio de participación, donde se plantearán propuestas relacionadas a la SAN por parte de los sectores de la sociedad civil representados”.<sup>204</sup> Por su parte, la SESAN la define como la parte del SINASAN que “brinda aportes técnicos, identifica e instrumenta acciones en temas relacionados con la SAN cuando le sea requerido por la SESAN”.<sup>205</sup>

---

202 El artículo 196 de la CPRG establece los requisitos para ser ministro de Estado: a) ser guatemalteco; b) hallarse en el goce de los derechos de ciudadanos; y, c) ser mayor de 30 años.

203 Ver: Lepe Sosa, Luis Andrés, *Análisis jurídico del SINASAN*, op. cit., p. 78-79.

204 Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo 75-2006, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, art. 30.

205 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), *Memoria de labores 2006*, op. cit., p. 63.

La INCOPAS es el fruto de la aplicación del principio de participación ciudadana, también llamado participación popular, establecido en la Observación general 12 del Comité DESC, así como en la Ley del SINASAN. Se trata de un órgano con funciones eminentemente de consulta y apoyo técnico, no genera discusiones vinculantes ni es una unidad ejecutora de proyectos.

## 2. Estructura

La INCOPAS se integra por un representante y un suplente por cada uno de los sectores de la sociedad civil señalados en el artículo 31 del Reglamento de la Ley del SINASAN. Originalmente, estos sectores eran los siguientes: *a)* indígena; *b)* campesino; *c)* empresarial; *d)* iglesias; *e)* académico; *f)* organizaciones no gubernamentales; *g)* organizaciones de mujeres; *y, h)* colegios de profesionales.

En 2008, a raíz de las experiencias vividas durante los primeros años de funciones de la INCOPAS, el Acuerdo Gubernativo 100-2008 reformó el artículo 31 del Reglamento de la siguiente manera: *a)* el sector iglesias se dividió en dos: “Iglesia Católica” e “Iglesias Evangélicas”; *b)* el sector académico pasó a denominarse “Universidades y organizaciones de investigación social”; *y, c)* se incluyó al sector sindical. De esta manera, ahora son diez los sectores representados en la INCOPAS.

Uno de los representantes debe ser democráticamente elegido por los demás para ser coordinador. Este es un cargo que se ejerce *ad honorem* y que conlleva las funciones de presidir la INCOPAS, facilitar el procedimiento de elección de los representantes de la sociedad civil ante el CONASAN y dar seguimiento a las resoluciones emanadas de la INCOPAS (arts. 33 y 37 del Reglamento de la Ley del SINASAN).

Además, la INCOPAS cuenta con un secretario contratado por la SESAN, cuyas funciones están establecidas en el Reglamento de la Ley del SINASAN (arts. 33 y 38 del Reglamento de la Ley del SINASAN).

### 3. Reuniones

Las reuniones ordinarias de la INCOPAS se deben llevar a cabo trimestralmente, y las extraordinarias se deben realizar cuando lo solicite la SESAN, o bien, a solicitud de por lo menos la mitad de los miembros de la INCOPAS. La solicitud debe dirigirse a la Secretaría de este órgano, acompañando la agenda a tratar. En las reuniones, hay quórum con la presencia de la mitad más uno de sus miembros, pero aunque no lo haya, las sesiones se deben llevar a cabo treinta minutos después de la hora establecida con los miembros que estén presentes. Las decisiones se toman preferentemente por consenso, pero se da a entender que de no alcanzarlo, se tomarán por mayoría absoluta, pues el Reglamento establece que en caso de empate en las decisiones, el Coordinador tendrá derecho a doble voto. El secretario de este órgano debe dejar constancia de todo lo tratado y resuelto en un acta, la cual debe aprobarse en la siguiente reunión (arts. 34-36 del Reglamento).

#### *D. Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA)*

El GIA es definido por la Ley del SINASAN como el órgano “conformado por instituciones de gobierno no integradas dentro del CONASAN y de los organismos de la cooperación internacional que puedan brindar soporte técnico, financiero y operativo cuando les sea requerido por la SESAN”.

Debido a complicaciones técnicas, el GIA fue el último órgano del SINASAN en ser articulado. En abril de 2011 el CONASAN aprobó su conformación, con el nombre de *Grupo Interinstitucional de Apoyo* e integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, MINEX), la SEGEPLAN, G13 y los miembros de la cooperación internacional, funcionando bajo la coordinación de la SESAN y con la función primordial de brindar soporte técnico, financiero y operativo a

requerimiento de la misma. La primera reunión oficial del GIA fue el 2 de mayo de 2011.<sup>206</sup>

#### V. CORRESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES Y ALCANCES

Las “corresponsabilidades institucionales” contenidas en la Ley del SINASAN se refieren a las dimensiones que deben cubrirse para alcanzar la seguridad alimentaria, y que se encuentran a cargo de determinadas entidades del Estado. Las corresponsabilidades enumeradas en la Ley son las siguientes: *a)* disponibilidad de alimentos; *b)* acceso a los alimentos; *c)* consumo de alimentos; *d)* utilización biológica de los alimentos; *e)* tratamiento de la desnutrición; *f)* información, monitoreo y evaluación de la SAN; y, *g)* descentralización.<sup>207</sup>

En coordinación con otras instituciones representadas o no en el CONASAN, las corresponsabilidades se asignan de la manera en que se ilustra en la figura 14.

---

206 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), *Memoria de labores 2011*, Guatemala, SESAN, 2011, p. 111.

207 Congreso de la República de Guatemala, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, *op. cit.*, arts. 28-34.

**Figura 14. Corresponsabilidades institucionales asignadas en la Ley del SINASAN\***

<i>Corresponsabilidad</i>	<i>Instituciones encargadas</i>
Disponibilidad de alimentos	MAGA
Acceso a los alimentos	MAGA, MINECO, MINTRAB, MICIVI
Consumo de los alimentos	MAGA, MINEDUC, MINECO
Utilización biológica de los alimentos	MSPAS
Tratamiento de la desnutrición	MSPAS
Información y monitoreo de SAN	SESAN
Descentralización	Comisiones específicas de SAN creadas dentro de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

## VI. ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

Las acciones de SAN no le generan ingresos al erario público, en el sentido en que sí lo podrían hacer los servicios públicos –como el transporte o la energía eléctrica–. Lo que se presta en la seguridad alimentaria es una especie de servicio social, que beneficia al país como un todo, pero difícilmente se traduce en una compensación dineraria inmediata para el Estado. Eso significa que las acciones de seguridad alimentaria no pueden ser, de ninguna manera, autosostenibles financieramente.

Por esta razón es necesario garantizar un ingreso financiero constante y suficiente destinado exclusivamente a este rubro, ya que por más voluntad política o compromiso que se tenga hacia el problema, sin la financiación adecuada será muy difícil alcanzar avances en la situación alimentaria del país, sobre todo dada la situación tan precaria en que se encuentra la alimentación y nutrición de muchísimos guatemaltecos.

\* Fuente: elaboración propia, con datos de la Ley del SINASAN, arts. 28-34.

En este sentido, la Ley del SINASAN contempla en sus artículos del 37 al 40, las asignaciones presupuestarias que se necesitan para asegurar el financiamiento de los proyectos en materia de seguridad alimentaria.

*A. Asignaciones específicas dentro del presupuesto de cada entidad representada en el CONASAN*

El artículo 38 de la Ley del SINASAN dispone que cada institución gubernamental representada en el CONASAN tiene la obligación de incluir la asignación de recursos específicamente destinados a la ejecución de programas, proyectos y actividades que operativicen la política y los planes de seguridad alimentaria.

*B. Asignación mínima del 0.5% del total recaudado en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA)*

Otra fuente de financiamiento contemplada en la Ley es la asignación mínima en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, de medio punto porcentual del total recaudado en concepto de Impuesto al Valor Agregado (en adelante, IVA) cada año, destinado específicamente a programas y proyectos de seguridad alimentaria para la población en pobreza y extrema pobreza.

Esta asignación se fundamenta en el artículo 10 de la Ley del IVA, según las reformas efectuadas por el Decreto 32-2001, y forma parte del llamado *IVAPAZ*. El *IVAPAZ* es un porcentaje determinado que debe destinarse a programas para la paz y el desarrollo, como parte del cumplimiento de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera. Está conformado por el cinco por ciento del total recaudado del IVA, el cual debe repartirse entre las municipalidades (1.5%), los Consejos Departamentales de Desarrollo (1%), los Fondos para la Paz (1%),

programas de “seguridad alimenticia” (0.5%), de educación primaria y técnica (0.5%) y de seguridad ciudadana y derechos humanos (0.5%).<sup>208</sup>

En la ley del IVA se establece que este porcentaje debería ir destinado a los programas de “seguridad alimenticia”. La Ley del SINASAN aclara y desarrolla este concepto al establecer que dicho porcentaje no debe entenderse de ninguna manera como un máximo, sino como la asignación mínima correspondiente a este rubro, y que estos recursos deben ir destinados a los ministerios y demás instituciones que el CONASAN defina.<sup>209</sup>

En relación con esta asignación, la Ley dispone que el CONASAN debe solicitar al Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) cada año, a efecto de contemplar en el proceso de planificación y gestión presupuestaria, el recurso que corresponderá a las instituciones inmersas en el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.<sup>210</sup>

### *C. Asignación presupuestaria para el SINASAN*

Además de los recursos provenientes de los presupuestos de cada institución representada en el CONASAN, y del 0.5% del total recaudado del IVA, el Ministerio de Finanzas está obligado a contemplar dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año una asignación financiera para la implementación del SINASAN, variando conforme a lo que solicite la SESAN y a los recursos con que cuente el Estado cada año.<sup>211</sup>

---

208 Congreso de la República de Guatemala, Decreto 27-92 y sus reformas, *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, art. 10.

209 Congreso de la República de Guatemala, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, *op. cit.*, art. 38.

210 *Ibidem*, art. 39.

211 *Ibidem*, art. 40.



## VII. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En este capítulo se ha analizado al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y las principales normas que lo regulan: la Ley del SINASAN y su respectivo Reglamento. El SINASAN no es un esfuerzo inédito en Guatemala, puesto que cuenta con antecedentes institucionales que se remontan a la década de 1970; sin embargo, sí es el más complejo hasta la fecha.

El SINASAN constituye el marco institucional de la seguridad alimentaria en Guatemala. Esto significa que todas las políticas, proyectos y planes que tengan relación directa con cualquiera de los pilares de la seguridad alimentaria deben unificarse y armonizarse a través de este sistema interinstitucional, y de la estructura que ha sido creada a raíz de él. A nivel de dirección, coordinación y ejecución, las entidades representadas o que forman parte del SINASAN son responsables de contribuir a la mejoría de la situación alimentaria y nutricional del país, basándose en los principios señalados en la Ley del SINASAN y dentro de sus respectivas atribuciones y responsabilidades.

La Ley del SINASAN y su respectivo reglamento pueden ser considerados como las principales normas de seguridad alimentaria en el ordenamiento jurídico guatemalteco debido a su regulación comprehensiva y especializada sobre el tema. Sin embargo, como todas las normas, debe aplicarse en consonancia con el resto de normas vigentes en el país, lo cual incluye una serie de leyes ordinarias y reglamentos relacionados con una variada cantidad de temas (salud, administración pública, seguridad social, etc.). En los capítulos siguientes se desarrollará sobre otras leyes ordinarias, reglamentos y acuerdos gubernativos relacionados con la seguridad alimentaria que existen en el país.



## CAPÍTULO V: LEGISLACIÓN ORDINARIA RELACIONADA CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

*Contenido:* I. Generalidades. II. Decreto 1441, Código de Trabajo. III. Decreto 44-92, Ley General de Enriquecimiento de Alimentos. IV. Decreto 90-97, Código de Salud. V. Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo (LOE). VI. Decreto 32-2010, Ley para la Maternidad Saludable. VII. Síntesis del capítulo.

### I. GENERALIDADES

#### A. *¿Qué es una ley?*

La licenciada María Regina Morales Aguilar, citando al tratadista mexicano Mario Álvarez Ledesma, define a la ley ordinaria como la “norma jurídica que, con carácter de general y obligatorio, resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto”.<sup>212</sup> Una definición sencilla y adaptada al ordenamiento jurídico guatemalteco, sería la siguiente: la ley es la norma jurídica de carácter general y abstracto, emanada del Organismo Legislativo. Las principales características de la ley son las siguientes: *a)* generalidad; *b)* impersonalidad; *c)* obligatoriedad; *d)* permanencia; *e)* irretroactividad.<sup>213</sup>

---

212 Morales Aguilar, María Regina, “Fuentes del derecho administrativo (I)”, en Ballbé, Manuel y Franch, Marta (dirs.), *Manual de derecho administrativo: Una perspectiva desde los ordenamientos de Guatemala y España*, Girona, Universidad Autónoma de Barcelona/AECI, 2002, p. 76.

213 *Idem*.

Las leyes son emanadas del Congreso de la República y para su creación, deben pasar por un procedimiento denominado “proceso legislativo”, regulado en Guatemala por la CPRG (arts. 174-180), y por la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (en adelante LOOL) (arts. 109-133), que se compone de las siguientes etapas: *a)* iniciativa: presentación de un proyecto de ley; *b)* discusión: debate del proyecto en el Pleno del Congreso; *c)* aprobación: aceptación final del proyecto por el Congreso, puede ser ratificado por mayoría calificada en caso de veto presidencial; *d)* sanción: aprobación por el Organismo Ejecutivo; *e)* promulgación: autorización del Ejecutivo para que se publique y cumpla la ley; *f)* publicación: se difunde la ley al pueblo a través del diario oficial, que es el *Diario de Centro América*; y *g)* vigencia: momento a partir del cual la ley tiene vigor.<sup>214</sup>

La Ley, tal como lo indica el artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial, es la principal fuente de nuestro ordenamiento jurídico, y así ocurre en la mayoría de países que han adoptado el sistema de derecho escrito, en contraposición al sistema de *common law*, adoptado por las naciones de tradición anglosajona.<sup>215</sup> En la jerarquía normativa guatemalteca, las leyes ordinarias se encuentran por debajo de los tratados internacionales que no sean materia de derechos humanos, y por encima de las disposiciones reglamentarias.

### *B. Leyes relacionadas con la seguridad alimentaria*

Además de la Ley del SINASAN, que se acaba de analizar en el capítulo anterior, existen varias leyes ordinarias que guardan algún tipo de relación con el tema de la seguridad alimentaria. Debido a que se trata de un tópico multidisciplinar, que abarca muchísimos ámbitos susceptibles de regulación normativa –derechos humanos, salud,

---

<sup>214</sup> *Idem.*

<sup>215</sup> Gutiérrez de Colmenares, Carmen María y Chacón de Machado, Josefina, *Introducción al derecho*, *op. cit.*, p. 52.

alimentos, medio ambiente, comercio, agricultura y administración pública, entre otros—, son muchas las leyes que se vinculan con la materia. En este capítulo nos vamos a limitar a hacer mención de un conjunto selecto de leyes que tratan sobre el tema en diversos sentidos.

En primer lugar, se expondrá sobre el Código de Trabajo, específicamente en lo que se refiere a los temas del salario mínimo y de la madre trabajadora en período de lactancia. Esto se debe a que el salario mínimo es de gran importancia para el acceso económico a los alimentos, así como la lactancia es importante para la nutrición del ser humano en sus primeros meses de vida.

Posteriormente, se hace mención de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, la cual busca corregir las serias deficiencias nutricionales que padece la población guatemalteca mediante la fortificación de determinados alimentos básicos con micronutrientes esenciales.

Luego, se expone sobre el Código de Salud y su relación con la seguridad alimentaria, a través de disposiciones relacionadas con acciones de promoción y prevención de la salud, así como del control sanitario de los productos alimenticios.

Seguidamente, se incluye la Ley del Organismo Ejecutivo, que en su articulado regula las atribuciones de los ministerios que forman parte del CONASAN, y cuya participación en las acciones de seguridad alimentaria son de vital importancia.

Finalmente, se analiza la Ley de Maternidad Saludable por su incidencia en un tema de gran relevancia para el país: la lucha contra la mortalidad materno-infantil; se hace énfasis en la exposición doctrinal sobre la importancia de una correcta nutrición para prevenir la mortalidad materna y neonatal, y en las disposiciones sobre el tratamiento nutricional de la mujer durante el embarazo (e incluso antes) y luego de dar a luz.

Se trata de cinco leyes ordinarias, presentadas cronológicamente (de la más antigua a la más reciente), que regulan aspectos fundamentales de la seguridad alimentaria en el país. De ninguna manera se trata de un catálogo exhaustivo, aunque se espera que contribuya a la elaboración futura de un listado mucho más detallado y minucioso, tomando en cuenta la gran cantidad de leyes que existen en el país, y el carácter especial de la seguridad alimentaria, que se puede relacionar con muchísimos temas sujetos a regulación legal.

## II. DECRETO 1441, CÓDIGO DE TRABAJO

El Código de Trabajo, Decreto 1441, fue emitido por el Congreso de la República el 29 de abril de 1961 y publicado en el *Diario de Centro América* el 16 de junio del mismo año. Según su artículo 1, regula las relaciones entre trabajadores y patronos con ocasión del trabajo, y crea instituciones para resolver sus conflictos. En principio, solamente regula las relaciones laborales en el sector privado, pero también se aplica a las del sector público, de manera supletoria.

En esta investigación vamos a enfocarnos en dos aspectos contenidos en el Código de Trabajo que son de gran importancia en materia de seguridad alimentaria: *a)* el salario mínimo; y *b)* la madre trabajadora en período de lactancia.

### *A. Salario mínimo*

El numeral 3 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece:

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

En el mismo sentido, la CPRG reconoce el salario como un “derecho social mínimo de la legislación del trabajo” en su artículo 101, literal c.

Dado que en estos tiempos la mayoría de los guatemaltecos no cultivamos ni criamos nuestros propios alimentos, nuestro sustento depende principalmente de las utilidades, honorarios o salario que percibamos por nuestro trabajo. Estos ingresos dinerarios deben ser suficientes para poder costear una dieta adecuada para el desarrollo físico y psicológico de nuestro organismo. Como ya se mencionó en el capítulo I de este trabajo, la mayoría de guatemaltecos no perciben suficientes ingresos para gozar de una alimentación adecuada y de allí se derivan muchísimos problemas nutricionales y sociales para el país.

El artículo 103 del Código de Trabajo establece que “todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia”.<sup>216</sup> Conforme el mismo artículo citado, el salario mínimo debe fijarse periódicamente, atendiendo a las diferencias que existan en cada modalidad de trabajo, región geográfica y posibilidades patronales en cada actividad económica. Para el efecto, se crea la Comisión Nacional del Salario (en adelante, CNS) y las comisiones paritarias, reguladas por el Código de Trabajo y por el Acuerdo Gubernativo número 1319.

El salario mínimo para el año 2013 fue fijado por consenso dentro de la CNS y se oficializó a través del Acuerdo Gubernativo 359-2012. Para las actividades agrícolas y no agrícolas, el salario mínimo diario es de Q71.40, y el mensual es de Q2,421.75; para la actividad exportadora y de maquila, es de Q65.63 diarios y Q2,246.24 mensuales.<sup>217</sup> Aunque esto

---

<sup>216</sup> Ver: Izaguirre Navarro, Honnell Osberto, *Compendio de derecho del trabajo de Guatemala*, Guatemala, IJ-URL/USAID, 2012, p. 85-86.

<sup>217</sup> Juárez, Tulio, “Oficializan salarios mínimos para el 2013”, *el Periódico*, Guatemala, 28 de diciembre de 2012, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20121228/pais/222702>.

signifique un aumento respecto del año anterior, el salario mínimo actual aún no cubre las necesidades mínimas alimentarias comprendidas en la *canasta básica alimentaria* (CBA),<sup>218</sup> que el INE recientemente estimó en Q2,609.00 mensuales.<sup>219</sup> En otras palabras, el aumento del costo de los alimentos básicos va a un paso más veloz que el del salario mínimo, y eso afecta directamente a la seguridad alimentaria de aproximadamente el 70% de los trabajadores en el sector económico formal guatemalteco y a sus familias.<sup>220</sup>

Además, como señala la SESAN en su *Pronóstico de Seguridad Alimentaria y Nutricional* para el período de enero y febrero 2013, muchos jornaleros en el área rural perciben ingresos menores al salario mínimo establecido<sup>221</sup> y además no logran emplearse todos los días del mes.<sup>222</sup>

---

218 “La canasta básica alimentaria (CBA) se conoce como el conjunto de alimentos, expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías de un hogar promedio. Sin embargo, debe quedar claro que representa un mínimo alimentario a partir de un patrón de consumo de un grupo de hogares de referencia y no una dieta suficiente en todos los nutrientes. Por lo tanto la canasta básica alimentaria no es una dieta ideal y, en consecuencia no debe ser utilizada como instrumento para la educación alimentaria nutricional, ni para establecer necesidades alimentarias de un individuo o una población en particular”. Instituto Nacional de Estadística (INE), <http://www.ine.gob.gt/np/CBA/index.htm>.

219 González, Ana, “El salario mínimo seguirá alejado de la canasta básica alimentaria”, *La Hora*, Guatemala, 15 de diciembre de 2012, <http://lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/170420-el-salario-minimo-seguira-alejado-de-la-canasta-basica-alimentaria>.

220 Santos, Julio, “Analista: 7 de cada 10 chapines no podrán prepararse fiambre”, *Siglo 21*, Guatemala, 30 de octubre de 2012, <http://www.s21.com.gt/analista/2012/10/30/analista-7-cada-10-chapines-no-podran-prepararse-fiambre>.

221 Como ejemplo y anécdota personal, se menciona que cuando el autor de esta investigación residió en Playa Grande, Ixcán, Quiché, durante los meses de julio a diciembre de 2006, el “salario mínimo” que los agricultores percibían en las fincas aledañas era de Q800 mensuales, un poco más de la mitad del verdadero salario mínimo fijado legalmente para ese año. *Nota del autor*.

222 Comité de Pronóstico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), *Pronóstico de seguridad alimentaria y nutricional. Guatemala. Período enero a febrero 2013*, Guatemala, SESAN, 2013, p. 3.



Esto los pone en evidente vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria debido a la falta de acceso económico a los alimentos.

### *B. Período de lactancia*

El período de lactancia puede ser definido como “el lapso durante el cual el recién nacido se alimenta de la leche materna o de otra clase”.<sup>223</sup> Las legislaciones laborales alrededor del mundo protegen el derecho de la madre trabajadora a gozar de un descanso especial durante un período determinado. Esta figura se justifica en la necesidad de proteger la salud de la mujer y su bebé, así como la estabilidad de sus ingresos, “que a menudo son vitales para el bienestar de toda la familia”.<sup>224</sup>

El artículo 152 del Código de Trabajo guatemalteco dispone que toda mujer trabajadora es titular del derecho a gozar de un descanso prenatal de treinta días y un descanso posnatal de cincuenta y cuatro días, acumulando un total de ochenta y cuatro días de descanso retribuido al 100% de su salario. Al volver de este descanso, la madre trabajadora tiene derecho al período de lactancia, establecido en el artículo 153 del Código de Trabajo:

Toda trabajadora en época de lactancia puede disponer en el lugar donde trabaja de media hora dos veces al día durante sus labores con el objeto de alimentar a su hijo. La trabajadora en época de lactancia podrá acumular las dos medias horas a que tiene derecho y entrar una hora después del inicio de la jornada o salir una hora antes de que ésta finalice, con el objeto de alimentar a su menor hijo o hija. Dicha hora será remunerada y el incumplimiento dará lugar a la sanción correspondiente para el empleador.

---

223 Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de derecho laboral*, Buenos Aires, Heliasta, 1998, p. 343.

224 Orellana Portillo, Gustavo Adolfo, “Derechos de la madre trabajadora durante el embarazo”, *Revista Jurídica*, Guatemala, núm. XVIII, IJ-URL, 2013, p. 20.

El período de lactancia se debe computar a partir del día en que la madre retorne a sus labores y hasta diez (10) meses después, salvo que por prescripción médica éste deba prolongarse.<sup>225</sup>

En el artículo 151, inciso *c*, del mismo Código, se establece que la madre trabajadora goza de inamovilidad durante el período de lactancia. Esto significa que no puede ser despedida por el patrono, salvo que exista causa justificada motivada por una falta grave al contrato de trabajo, y que el despido se gestione ante los tribunales de trabajo. De lo contrario, la madre trabajadora tiene derecho a exigir la reinstalación en su puesto y a que se le paguen los salarios que ha dejado de devengar durante el tiempo que estuvo sin laborar.<sup>226</sup>

La jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad es concluyente en el sentido de afirmar el goce del período de lactancia y la inamovilidad de la madre trabajadora durante el mismo.<sup>227</sup> Sin embargo, lamentablemente es una práctica muy común que el patrono despida a la madre trabajadora en período de lactancia, para ahorrarse el “gasto” que involucra la hora diaria de descanso para dedicar a la lactancia. Un caso particularmente infame ocurrió en 2007, cuando la Procuraduría de Derechos Humanos, entidad encargada de la protección de los derechos fundamentales de los habitantes, despidió a una trabajadora en su séptimo mes de lactancia, sin causa justificada por falta grave ni autorización judicial.<sup>228</sup>

---

225 Ver: art. 102, literal *k*, de la CPRG; art. 5 del Convenio 103 de la OIT, sobre la protección de la maternidad; y Reglamento para el Goce del Período de Lactancia, de 1973.

226 Ver: art. 6 del Convenio 103 de la OIT, sobre la protección de la maternidad.

227 Ver: Izaguirre Navarro, Honnell Osberto, *op. cit.*, pp. 120-122.

228 Hurtado, Paola, “Oficina del PDH despide a mujer durante su período de lactancia”, *el Periódico*, Guatemala, domingo 11 de febrero de 2007, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070211/actualidad/36647/>.

### III. DECRETO 44-92, LEY GENERAL DE ENRIQUECIMIENTO DE ALIMENTOS

La Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, emitida el 23 de julio de 1992 y publicada en el *Diario de Centro América* el 24 de noviembre de 1992, forma parte de los esfuerzos del Estado por mejorar la seguridad alimentaria y la salud de los habitantes mediante la fortificación de determinados alimentos básicos con micronutrientes esenciales para el desarrollo físico y mental del organismo humano.

#### *A. Enriquecimiento de alimentos*

Según el artículo 127 inciso *d* del Código de Salud, un alimento enriquecido, fortificado o equiparado es “todo aquel al que se le han adicionado nutrientes con el objeto de reforzar su valor nutricional, de conformidad con lo estipulado por las normas respectivas”. Doctrinariamente, el enriquecimiento o fortificación se entiende como “la adición de uno o más nutrientes a un alimento a fin de mejorar su calidad para las personas que lo consumen, en general con el objeto de reducir o controlar una carencia de nutrientes”.<sup>229</sup>

En otras palabras, el enriquecimiento de los alimentos es el proceso mediante el cual a un producto alimenticio se le añaden nutrientes artificialmente. Esto se hace generalmente con el fin de mejorar la salud y nutrición en la población de determinado lugar.

Los alimentos que son objeto o “vehículo” de enriquecimiento o fortificación, generalmente cumplen con tres requisitos fundamentales: *a*) son alimentos de consumo masivo (lo normal es que sean de bajo costo y agradables al paladar del consumidor); *b*) permiten absorber el nutriente que se les añade, sin cambiar perceptiblemente las propiedades que los hacen apetecibles y nutritivos; y, *c*) el costo de

---

229 Latham, Michael, *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*, op. cit., p. 313.

la fortificación no eleva considerablemente su precio para el público. Los cereales secos, la harina de trigo, la sal, el agua, productos lácteos y sustitutos de la carne son alimentos comúnmente utilizados como vehículos para la fortificación nutricional.<sup>230</sup>

Por su parte, los nutrientes con que se fortifica a los alimentos son aquellos en los que se ha identificado una deficiencia dentro de la población. A nivel mundial se prioriza en el yodo, la vitamina A y el hierro por su importancia en la salud y su prevalente carencia en la dieta de las personas. Otros nutrientes que se añaden a los alimentos incluyen el flúor, la vitamina D, el ácido ascórbico y el ácido fólico.<sup>231</sup>

Comúnmente, el costo de la fortificación de alimentos es relativamente bajo y sus beneficios son potenciales muy altos. Así lo describe la Comisión Nacional de Fortificación, Enriquecimiento y/o Equiparación de Alimentos (en adelante, CONAFOR): “La fortificación de alimentos de consumo masivo, debido a su bajo costo, biodisponibilidad y cobertura, es la estrategia más efectiva para brindar a la población los micronutrientes esenciales que son deficitarios en la dieta”.<sup>232</sup>

Nótese que esta ley es contemporánea de la Declaración Mundial sobre la Nutrición,<sup>233</sup> en la que se enfatizó sobre la importancia de los micronutrientes para el desarrollo físico y mental de la persona, por lo que estamos ante un ejemplo de un instrumento de derecho internacional no vinculante influenciando directamente al derecho interno guatemalteco; en este caso, contribuyó a impulsar la creación de legislación ordinaria y reglamentaria.

---

230 Ver: *Ibidem*, p. 315-318.

231 *Idem*.

232 Comisión Nacional de Fortificación, Enriquecimiento y/o Equiparación de Alimentos (CONAFOR), *Consolidado de legislación para fortificación de alimentos*, Guatemala, CONAFOR, 2010, p. 4.

233 Ver cap. I, numeral IV, inciso C de este documento.

### *B. Obligatoriedad del enriquecimiento de alimentos*

La Ley General de Enriquecimiento de Alimentos está compuesta solamente por doce artículos. Se denomina “Ley General” porque su objeto es establecer un marco legislativo básico para su posterior “operativización” a través de normas reglamentarias específicas.

En su contenido, destaca la obligatoriedad del “enriquecimiento, fortificación o equiparación de los alimentos para suplir la ausencia o insuficiencia de nutrientes en la alimentación habitual de la población”, establecida en su artículo 1.

Conforme el artículo 4 de la misma ley, los responsables de llevar a cabo el enriquecimiento, fortalecimiento o equiparación de los alimentos son los productores o importadores de los mismos, quienes atendiendo al artículo 6 de la citada ley, deben asumir los costos, sin trasladarlos a los consumidores. Para contribuir a no aumentar el costo de los alimentos fortificados, el artículo 5 de la mencionada ley contempla el otorgamiento de pagos arancelarios de las máquinas y químicos que se utilicen en la fortificación de los alimentos, previo trámite ante la CONAFOR, el MINFIN y el MINECO.

### *C. Creación de la CONAFOR*

En el artículo 2 de la ley se crea la CONAFOR como la entidad encargada de la supervisión y coordinación de las acciones de enriquecimiento de los alimentos a nivel nacional. La CONAFOR se integra por un representante titular y un suplente del MSPAS, el MAGA, el MINECO, el MINFIN, el MINGOB, la asociación o gremial de productores de los alimentos afectos a fortificación y la Liga del Consumidor (en adelante, LIDECON). Además, tendrá como consultores o asesores a la Universidad de San Carlos de Guatemala (en adelante, USAC), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización

Panamericana de la Salud (OPS) y el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), entre otros.

*D. Reglamentación basada en la Ley General de Enriquecimiento de los Alimentos*

A partir de la Ley General de Enriquecimiento de los Alimentos se han emitido tres reglamentos: *a)* Acuerdo Gubernativo 21-2000, Reglamento para la Fortificación del Azúcar con Vitamina A; *b)* Acuerdo Gubernativo 715-2003, Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor; y, *c)* Acuerdo Ministerial 324-2007, Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.01.15:07 "Harinas, Harina de Trigo Fortificada. Especificaciones". Estos reglamentos serán analizados de manera más detallada en el siguiente capítulo.

IV. DECRETO 90-97, CÓDIGO DE SALUD

*A. Generalidades*

El Código de Salud fue emitido por el Congreso de la República el 10 de febrero de 1997, y publicado en el *Diario de Centro América* el 07 de noviembre del mismo año. Su propósito es cumplir con la obligación del Estado de velar por la salud de sus habitantes, plasmado en la CPRG y en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados y ratificados por Guatemala.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, la salud y los alimentos están relacionados muy estrechamente; por esa razón, es lógico que dentro del articulado del Código de Salud se haga mención de la alimentación y la nutrición con cierta frecuencia.

### *B. Acciones de promoción y prevención: estilos de vida saludables*

Dentro de las acciones de salud, las de promoción y prevención son aquellas “dirigidas a interrumpir la cadena epidemiológica de las enfermedades tanto a nivel del ambiente como de la protección, diagnóstico y tratamientos precoces de la población susceptible”. En el contexto de este tipo de acciones, se fomenta la adopción de estilos de vida saludables, haciendo énfasis, entre otras cosas, en la alimentación y nutrición adecuadas (art. 38 del Código de Salud).

#### *1. Seguridad alimentaria y nutricional*

Entre las disposiciones del Código de Salud relacionadas con la promoción de estilos de vida saludables, destaca el artículo 43, cuyo epígrafe lleva el título de “Seguridad alimentaria y nutricional”, y que textualmente establece lo siguiente:

El Ministerio de Salud, en coordinación con las instituciones del Sector, los otros ministerios, la comunidad organizada y las Agencias Internacionales promoverán acciones que garanticen la disponibilidad, producción, consumo y utilización biológica de los alimentos tendientes a lograr la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca.

El artículo 43 del Código de Salud constituye inequívocamente una de las disposiciones más específicas y detalladas de seguridad alimentaria en la legislación guatemalteca, y por varios años –hasta la emisión de la Ley del SINASAN– fue la disposición normativa nacional más avanzada sobre la materia. Su principal consecuencia actualmente es hacer del MSPAS uno de los principales agentes en las acciones de seguridad alimentaria, en todas sus dimensiones o pilares.

## 2. Deficiencias nutricionales y caries dental

En lo que respecta a las acciones de prevención, y específicamente a las de control de las enfermedades, el artículo 66 del Código de Salud, titulado “Deficiencias nutricionales específicas y caries dental”, establece la obligación del MSPAS, en coordinación con otras entidades de los sectores público y privado, de “desarrollar programas de enriquecimiento de alimentos con nutrientes para prevenir deficiencias nutricionales específicas y la caries dental”.

La deficiencia de ciertos micronutrientes (como la vitamina D, el calcio y el fósforo) deteriora los dientes y la salud bucal en general. Particularmente, el flúor juega un papel importante en la prevención de caries, porque fortalece el esmalte dental.<sup>234</sup> La fluorización del agua potable en varias ciudades del mundo ha demostrado tener resultados beneficiosos en la salud dental de su población, especialmente los niños. Sin embargo, algunas fuentes de agua naturalmente contienen dosis extremadamente altas de flúor, y su consumo excesivo por el ser humano puede causar una condición llamada *fluorosis*, que se caracteriza por el deterioro de los dientes y huesos.<sup>235</sup> Un ejemplo de este fenómeno a nivel nacional se encuentra plasmado en el expediente 1894-2005 de la Corte de Constitucionalidad.<sup>236</sup>

---

234 Leal, Marcela, “Nutrición y salud bucal”, Argentina, 2004, <http://usuarios.advance.com.ar/asociacionsaludbucal/nutricion.htm>.

235 Ver: Latham, Michael, *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*, op. cit., p. 207-212.

236 Corte de Constitucionalidad, expediente 1894-2005, sentencia del 22 de junio de 2006. Planteamiento de inconstitucionalidad parcial de carácter general en contra del Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y de la Sal con Yodo y Flúor.



### *C. Protección de la salud en relación con los alimentos*

La protección de la salud en relación con los alimentos se encuentra regulada en los artículos del 124 al 138 del Código de Salud. Destaca el artículo 124, que contiene la definición legal de alimento:<sup>237</sup>

Alimento es todo producto natural, artificial, simple o compuesto, procesado o no, que se ingiere con el fin de nutrirse o mejorar la nutrición, y los que se ingieran por hábito o placer, aun cuando no sea con fines nutritivos.

El artículo 125 del Código de Salud comprende dentro de la denominación de “alimento” a los aditivos, los alimentos para lactantes y menores de dos años, para ancianos y para regímenes especiales, así como las bebidas alcohólicas y no alcohólicas, el agua y el hielo para consumo humano.

El artículo 128 del Código de Salud establece que “todos los habitantes tienen derecho a consumir alimentos inocuos y de calidad aceptable”. Las principales instituciones públicas encargadas de cumplir con esta obligación son el MSPAS, el MAGA, el MINECO y el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MEM), quienes deben tener participación en el Programa Nacional de Control de Alimentos, creado para formular políticas y estrategias relacionadas con la protección e inocuidad de los alimentos (arts. 129-130).

Previo a ser comercializado, todo producto alimenticio deber ser evaluado y autorizado por el MSPAS, para que se le extienda el registro

---

<sup>237</sup> La Comisión del *Codex Alimentarius* define al “alimento” como “toda substancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras substancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las substancias utilizadas solamente como medicamentos”. Citado por Gerard, Alain, *Elementos del derecho a la alimentación (estructura, principios y disposiciones esenciales)*, Roma, FAO, 1975, p. 8.

sanitario de referencia o certificación sanitaria, con el objeto de garantizar su inocuidad y calidad, que debe ser controlada periódicamente. Los productores y distribuidores de alimentos también están obligados a observar un conjunto de normas sanitarias en el manejo de los alimentos, incluyendo reglas sobre el etiquetado, publicidad y envasado de los productos, a efecto de garantizar que el consumidor no será engañado ni perjudicado de ninguna manera (arts. 131-138 del Código de Salud).

#### *D. Control de lugares para el expendio de alimentos*

Todos los lugares que se dediquen al expendio de alimentos deben contar con una licencia sanitaria extendida por el MSPAS, o en algunos casos, por el MAGA o la municipalidad respectiva. El personal de estos establecimientos debe comprobar su buen estado de salud y observar rigurosas normas sanitarias en el ejercicio de su trabajo. Además, estos lugares están sujetos a inspecciones periódicas de las autoridades sanitarias, quienes también están obligadas a inspeccionar los establecimientos callejeros, en mercados y ferias que expendan alimentos (arts. 139-145 del Código de Salud).

#### *E. Alimentos donados*

Los artículos del 146 al 149 del Código de Salud se refieren a la inocuidad, calidad y pertinencia de los productos que se reciban en concepto de donación, para utilizarlos en acciones de seguridad alimentaria. Las políticas públicas al respecto están a cargo del MSPAS. Los criterios de aceptación deben ajustarse para admitir únicamente aquellos que sean acordes con las costumbres del país y las políticas establecidas para el efecto. Para garantizar que sean entregados a los destinatarios en buenas condiciones, los alimentos donados deben tener un período de conservación que permita almacenarlo por cierto tiempo, y las entidades encargadas de su distribución deben implementar mecanismos ágiles para el efecto.

Estas disposiciones atienden al sentido común, pues aunque los alimentos sean entregados gratuitamente a las comunidades necesitadas, si no son culturalmente pertinentes y su calidad o inocuidad dejan qué desear, podrían causar más daño que beneficio.<sup>238</sup>

### *F. Sanciones*

El Código de Salud contempla sanciones para quienes no observen las normas sanitarias y técnicas contenidas en el mismo. Estas incluyen el comiso de los alimentos, la fijación de multas, la cancelación del registro sanitario de referencia y/o la prohibición de ejercer temporalmente algún oficio.

## V. DECRETO 114-97, LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO (LOE)

### *A. Generalidades*

La Ley del Organismo Ejecutivo (en adelante, LOE), emitida por el Congreso de la República el 13 de noviembre de 1997 y publicada en el *Diario de Centro América* el 12 de diciembre del mismo año, es una ley ordinaria de carácter administrativo, cuyo objeto es desarrollar la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo (art. 1 LOE). El fundamento constitucional de esta ley se encuentra en los artículos del 182 al 202 de la CPRG.

---

238 Por ejemplo, en 2007 los pobladores de la aldea Chichipac, en Rabinal, Baja Verapaz, se quejaron airadamente de la calidad de una bebida nutricional láctea que habían recibido como donación dentro del Programa de Leche Escolar del MAGA. El sabor, olor y textura de la bebida desagradó a los niños y adolescentes que la recibieron; incluso se reportaron complicaciones gastrointestinales por su consumo, por lo que en vez de ayudar, la entrega gratuita de este producto terminó causando daño y descontento. Grave, Carlos, "Estudiantes reciben leche con mal olor", *Prensa Libre*, Guatemala, 09 de abril de 2007, [http://www.prensalibre.com/noticias/Estudiantes-reciben-leche-mal-olor\\_0\\_146986676.html](http://www.prensalibre.com/noticias/Estudiantes-reciben-leche-mal-olor_0_146986676.html).

## *B. Relación de la LOE con la seguridad alimentaria*

### *1. Principios*

Varios de los principios rectores de la LOE se aplican también en las acciones de seguridad alimentaria, como la coordinación interinstitucional, la descentralización, la tutelaridad del bien común sobre el particular, la transparencia, la solidaridad y la participación ciudadana (arts. 2-4 LOE).

### *2. Funcionarios y entidades reguladas en la LOE que forman parte del CONASAN*

El CONASAN, creado en la Ley del SINASAN, está integrado en su mayor parte por representantes de instituciones que pertenecen al Organismo Ejecutivo y su funcionamiento se regula conforme a la LOE.

A continuación se presenta brevemente lo que la LOE dispone acerca de varias de las entidades representadas en el CONASAN:

#### *a. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)*

Entre las atribuciones que la LOE le asigna a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (en adelante, SCEP), destaca la coordinación y dirección del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esto es importante en materia de seguridad alimentaria debido a que el artículo 34 de la Ley del SINASAN le asigna a estos consejos la labor de conformar comisiones específicas de SAN dentro del marco de la descentralización; de manera que este ente no solo forma parte del máximo consejo en materia de seguridad alimentaria, sino que además dirige y coordina el sistema dentro del cual se llevarán a cabo las acciones respectivas a nivel local.

*b.* Ministerios de Estado

ALMAGA le corresponden los asuntos correspondientes a la producción agraria (incluye agricultura, pesca, ganadería, etcétera) y aquellos que sirvan para mejorar la condición alimenticia de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional (art. 29 LOE). Por esta razón es lógico que la Ley del SINASAN le asignara las corresponsabilidades institucionales de disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos (arts. 28-30 Ley del SINASAN).

Al MICIVI le corresponden los asuntos concernientes al sistema de comunicaciones y transporte del país, las frecuencias hidroeléctricas y el espacio aéreo, los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología y la política de vivienda y asentamientos humanos (art. 30 LOE). El MICIVI es corresponsable del acceso a los alimentos, a través de la construcción y mantenimiento de un sistema eficiente de comunicaciones y transporte en el país, especialmente en las áreas menos accesibles. Si una comunidad está aislada del resto del país por falta de caminos en buen estado, a sus pobladores se les está violando su derecho a la alimentación adecuada porque les será más difícil acceder físicamente a los alimentos, así como a los recursos necesarios para adquirirlos.

Al MINECO le corresponden los asuntos concernientes:

[...] al desarrollo de las actividades productivas no agropecuarias, del comercio interno y externo, de la protección al consumidor, del fomento a la competencia, de la represión legal de la competencia desleal, de la limitación al funcionamiento de empresas monopólicas; de inversión nacional y extranjera, de promoción a la competitividad, del desarrollo industrial y comercial (art. 32 LOE).

Al MINEDUC le corresponden los asuntos concernientes a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos (art. 33 LOE).

Al MINFIN le corresponden los asuntos correspondientes al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo los tributos, el financiamiento, el presupuesto y el registro de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado (art. 35, primer párrafo, e incisos *a, b, i* LOE).

Al MSPAS le corresponden los asuntos concernientes a la salud física y mental de los habitantes del país y a la preservación higiénica del medio ambiente. Entre sus funciones está “Formular y dar seguimiento a la política y los planes de salud pública y, administrar, descentralizadamente, los programas de promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud” (art. 39 LOE).

Finalmente, al MINTRAB le corresponde hacer cumplir el régimen jurídico correspondiente al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social (art. 40).

## VI. DECRETO 32-2010, LEY PARA LA MATERNIDAD SALUDABLE

### *A. Generalidades*

La Ley para la Maternidad Saludable fue emitida por el Congreso de la República el 09 de septiembre de 2010, y publicada en el *Diario de Centro América* el 09 de octubre del mismo año.

Fundamentada en los artículos 93, 94 y 95 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el artículo 12, inciso 2, de la Convención para la Erradicación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer y en los Objetivos del Milenio números 4 y 5, la Ley para la Maternidad Saludable fue creada con el objetivo de constituir un marco jurídico para la prevención y erradicación progresiva de la mortalidad materna y neonatal.

### *B. Mortalidad materna*

La mortalidad materna es definida legalmente como “la muerte de una mujer durante su embarazo, parto o dentro de los cuarenta y dos días después del parto, por cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo, parto o posparto o su manejo, pero no por causas accidentales o incidentales”<sup>239</sup>; es un grave problema en Guatemala por las altas tasas que presenta y el notable rezago en su reducción, en comparación con los demás países de Centroamérica.<sup>240</sup>

Aunque en Guatemala las principales causas de mortalidad materna están relacionadas con factores médicos, como el sangrado excesivo, infecciones, hipertensión provocada por el embarazo y abortos mal practicados, la nutrición es considerada por muchas instituciones e investigaciones como un elemento determinante en la reducción de muertes en mujeres embarazadas o que recién han dado a luz.<sup>241</sup>

Al respecto, el Plan Estratégico Nacional de Reducción de la Mortalidad por Desnutrición Aguda y las Enfermedades Asociadas, elaborado por el MSPAS en 2009, indica que una cuarta parte de las mujeres guatemaltecas en edad reproductiva sufre de anemia, entre otras afecciones provocadas por la desnutrición crónica. “Esto ha conllevado a que se incrementen los riesgos de enfermar y morir, presentándose una alta prevalencia de enfermedades agudas y crónicas, con un incremento

---

239 Congreso de la República de Guatemala, Decreto 32-2010, Ley para la Maternidad Saludable, art. 5, inciso *a*.

240 Según el representante de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en Centroamérica, José Ruales, Costa Rica y Panamá son los países con los mejores índices de mortalidad materna, mientras que Guatemala es el país con el mayor rezago en la región. Información obtenida del sitio *web* de la Alianza Panamericana para la Nutrición y el Desarrollo (APNUDE), *Disminuye el 40% de la mortalidad materna en América*, 1º de agosto, 2012, <http://new.paho.org/nutricionydesarrollo/?p=885>.

241 Franco de Méndez, Nancy, *Mortalidad materna en Guatemala: una tragedia evitable*, Biblioteca Virtual en Población del Centro Centroamericano de Población, Costa Rica, junio 2003, <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/texto/18/index.htm>.

en las enfermedades emergentes”.<sup>242</sup> Específicamente, el suministro de suplementos vitamínicos y agua purificada son considerados de gran importancia para evitar infecciones y otras enfermedades que pueden poner en peligro la vida de la mujer y su hijo.<sup>243</sup>

### C. Mortalidad neonatal

La mortalidad neonatal, definida por la ley como “Niñas y niños que nacen vivos pero mueren durante los primeros veintiocho días de vida” (artículo 5, inciso *b*) también presenta cifras alarmantemente altas en Guatemala. Según la *V Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil, 2008-2009* (en adelante, *V ENCOVI*) llevada a cabo por el INE, la tasa de mortalidad neonatal en el quinquenio 2003-2008 fue de 17 muertes por cada cien mil niños nacidos vivos, una de las más altas a nivel regional.

La seguridad alimentaria se relaciona con la mortalidad neonatal de una manera mucho más directa que en el caso de la mortalidad materna. Tal como afirma Paulina Lorenzana en su ensayo *Seguridad alimentaria, tecnología y nutrición*, existe una multitud de estudios que demuestran el considerable impacto positivo de los suplementos alimenticios durante el embarazo, para evitar enfermedades congénitas degenerativas, infecciones y otras enfermedades prevenibles que pueden poner en riesgo la vida del feto y del recién nacido.<sup>244</sup>

---

242 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, *Plan Estratégico Nacional de Reducción de la Mortalidad por Desnutrición Aguda y las Enfermedades Asociadas*, Guatemala, MSPAS, 2009, p. 2.

243 *Idem*.

244 Lorenza, Paulina, “Seguridad alimentaria, tecnología y nutrición”, *op. cit.*, p. 49-57.



### *D. Relación de la Ley para la Maternidad Saludable con la seguridad alimentaria*

Aunque se dirige principalmente a garantizarle acceso universal, gratuito y con pertinencia cultural a todas las mujeres guatemaltecas, especialmente las de escasos recursos, habitantes del área rural, y pertenecientes a las etnias maya, xinca y garífuna (por ser las más vulnerables), la Ley para la Maternidad Responsable también incluye disposiciones relativas a la nutrición como herramienta para la lucha contra la mortalidad materna y neonatal.

#### *1. Instituciones responsables*

En su artículo 6, la Ley establece que las “instituciones responsables” de garantizar el acceso a servicios de salud materna-neonatal con calidad, pertinencia cultural y sin discriminación alguna, son: *a)* el MSPAS; *b)* el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (en adelante, IGSS); y *c)* las organizaciones no gubernamentales que se dediquen a servicios de salud, que estén debidamente contratadas por el MSPAS.<sup>245</sup>

#### *2. Suplementación alimenticia*

El artículo 7 de la citada ley establece que estas instituciones responsables tienen, en coordinación con el Ministerio de Educación y la Universidad de San Carlos de Guatemala, entre otras obligaciones, la de “promover embarazos saludables, procurando condiciones nutricionales adecuadas y administración de suplementos alimenticios y vitamínicos”.

---

245 Entre las ONG que se dedican a servicios de salud y se encuentran debidamente contratadas por el MSPAS, están incluidas: a) la Asociación Nacional de la Cruz Roja Guatemalteca; b) la Fundación Aldo Castañeda; y, c) la Fundación CÁRITAS Arquidiocesana. Acuerdos ministeriales 09-2013, 17-2013 y 20-2013.

### 3. *Vigilancia nutricional en la atención prenatal*

El artículo 8, al referirse a la atención obligatoria a la mujer durante el embarazo, menciona a la vigilancia nutricional como un elemento de la atención prenatal básica que se le debe prestar a la mujer embarazada.

### 4. *Nutrición en la atención posparto*

Durante la atención de posparto, el artículo 10 indica que las instituciones responsables están obligadas a prestarle a la mujer “información sobre la importancia de un régimen nutricional y suplementos alimenticios para la recuperación física y emocional”.

### 5. *Lactancia materna*

En cuanto a la salud neonatal, el artículo 11 señala que la lactancia materna exclusiva es una de las acciones costo-efectivas para la reducción de la muerte neonatal que las instituciones responsables deben implementar y promover.

### 6. *Programas nutricionales para la mujer en edad reproductiva*

Finalmente, el artículo 18 señala dentro de las acciones inmediatas que se deben tomar para mejorar la salud materna-neonatal:

Programas nutricionales a niñas, adolescentes, y mujeres embarazadas y lactantes, para prevenir el deterioro de su salud y los nacimientos de niños y niñas con bajo peso, así como las malformaciones congénitas y el deterioro de la salud de las madres.

En síntesis, la Ley para la Maternidad Saludable contiene disposiciones sobre la correcta alimentación y nutrición de las mujeres en edad reproductiva, especialmente durante el embarazo y la lactancia, con el objetivo de prevenir y progresivamente erradicar

la mortalidad materna y neonatal por causas relacionadas con la desnutrición.

## VII. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En este capítulo se reúnen y describen cinco leyes ordinarias que guardan relación con la seguridad alimentaria en Guatemala, desde varias perspectivas. La estabilidad laboral y económica, el cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y lactantes, el control de calidad de los alimentos y la suplementación nutricional de la población, entre otras cosas, contribuyen a constituir y preservar los cuatro pilares de los que se compone la seguridad alimentaria. Puede observarse que, así como ocurre con la regulación constitucional, la normativa ordinaria tiende a relacionar la alimentación y nutrición con el tema de la salud y el derecho a la salud. La legislación guatemalteca ha optado por relacionar de manera casi inseparable ambos términos, pero es necesario recordar que el derecho a la alimentación es distinto del derecho a la salud y que contiene elementos que no están necesariamente relacionados con la ingesta de calorías y nutrientes, sino con factores culturales y sociales que también deben ser tomados en cuenta para respetar la dignidad de las personas.

En el siguiente capítulo se presenta un pequeño listado de reglamentos que también contienen disposiciones de cierta importancia en relación con la seguridad alimentaria.

**Figura 15. Algunas leyes ordinarias relacionadas con seguridad alimentaria.\***

<i>Ley</i>	<i>Fecha de emisión y publicación</i>	<i>Contenido</i>
Decreto 1441, Código de Trabajo	Emisión: 29.04.1961 Publicación: 16.06.1961	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salario mínimo</li> <li>• Período de lactancia</li> </ul>
Decreto 44-92, Ley General de Enriquecimiento de Alimentos	Emisión: 23.07.1992 Publicación: 24.11.1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligatoriedad del enriquecimiento, equiparación o fortificación de alimentos</li> <li>• Creación de CONAFOR</li> <li>• Operativización a través de reglamentos</li> </ul>
Decreto 90-97, Código de Salud	Emisión: 10.02.1997 Publicación: 07.11.1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estilos de vida saludables</li> <li>• Acciones específicas de seguridad alimentaria</li> <li>• Enriquecimiento de alimentos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de calidad e inocuidad de alimentos</li> </ul> </li> </ul>
Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo	Emisión: 13.11.1997 Publicación: 12.12.1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regula las atribuciones de las secretarías y ministerios representados en el CONASAN</li> </ul>
Decreto 32-2010, Ley para la Maternidad Saludable	Emisión: 09.09.2010 Publicación: 09.10.2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suplementación alimenticia de mujeres embarazadas</li> <li>• Vigilancia nutricional en la atención prenatal y posnatal</li> <li>• Promoción de la lactancia materna</li> <li>• Programas nutricionales para las mujeres en edad reproductiva</li> </ul>

\* Fuente: elaboración propia.

## CAPÍTULO VI: REGLAMENTOS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

*Contenido:* I. Generalidades. II. Reglamento para el Goce del Período de Lactancia. III. Acuerdo Gubernativo 969-99, Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos. IV. Reglamentos sobre la fortificación de alimentos. V. Acuerdo Gubernativo 338-2010, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. VI. Síntesis del capítulo.

### I. GENERALIDADES

#### A. ¿Qué es un reglamento?

De manera sencilla, se puede definir a un reglamento como la norma jurídica de carácter general creada por la Administración Pública, cuyo objeto es facilitar la aplicación de una ley ordinaria.<sup>246</sup> Es similar a la ley porque su carácter es general, abstracto y obligatorio, pero difiere de la misma porque no emana del mismo órgano (la ley es emitida por el Organismo Legislativo; el reglamento es emitido por el Ejecutivo), y además tiene un rango jerárquico inferior al de la ley<sup>247</sup> (ver figura 11 en el capítulo III).

---

246 Gutiérrez de Colmenares, Carmen María y Chacón de Machado, Josefina, *op. cit.*, p. 66.

247 Morales Aguilar de Fernández, María Regina, "Fuentes del Derecho administrativo (II): el reglamento", en Ballbé, Manuel y Franch, Martha (dirs.), *Manual de derecho administrativo: Una perspectiva desde los ordenamientos de España y Guatemala*, Girona, Universidad Autónoma de Barcelona/AECI, 2002, p. 85.

En Guatemala, las principales características de los reglamentos son las siguientes:

- a. Emanan de la Administración Pública. La función reglamentaria le corresponde al presidente de la República, según el art. 183, inciso *e* de la CPRG. Excepcionalmente, el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia (en adelante CSJ) tienen la facultad de emitir determinado tipo de reglamentos.<sup>248</sup>
- b. Es una norma jurídica de contenido general y abstracto. No se dirige a un solo individuo, sino a una cantidad indeterminada de personas que sean susceptibles de caer en la situación que se regula.
- c. Tiene menor jerarquía que la ley ordinaria, y por lo tanto, no puede contener disposiciones que la disminuyan, tergiversen o contraríen de ninguna manera.
- d. Tiene por objeto desarrollar las disposiciones de las leyes ordinarias. Existe para que una norma ordinaria emanada del Organismo Legislativo pueda implementarse adecuadamente.<sup>249</sup>

#### *B. Reglamentos relacionados con la seguridad alimentaria*

En el capítulo IV ya se analizó el contenido del Reglamento de la Ley del SINASAN. Sin embargo, hay muchísimos otros reglamentos que guardan alguna relación con la materia de este libro. Al igual que con las leyes, el catálogo que se presenta aquí debe ser considerado más como una selección que como una colección completa. Por la relación que la seguridad alimentaria tiene con muchísimas ramas del derecho, no es posible por el momento realizar una compilación que se considere completa al cien por ciento. Por esta razón se ha optado

---

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>249</sup> Lepe Sosa, Luis Andrés, *Análisis jurídico de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria*, op. cit., p. 43.

por la agrupación de algunos reglamentos significativos, muchos de los cuales guardan estrecha relación con las leyes ordinarias analizadas en el capítulo V.

## II. REGLAMENTO PARA EL GOCE DEL PERÍODO DE LACTANCIA

Este reglamento fue emitido por el presidente de la República el 15 de enero de 1973, y publicado en el *Diario de Centro América* el 19 de enero del mismo año. Se incluye en este capítulo por la relación que tiene con otras normas analizadas en este libro; específicamente, la CEDAW (art. 12, inciso 2), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24), el Protocolo de San Salvador (art. 15, inciso 3, literal c), el Código de Trabajo (arts. 151 inciso c y art. 153) y la Ley para la Maternidad Saludable (arts. 11 y 18).

Compuesto por cinco artículos, el Reglamento para el Goce del Período de Lactancia establece en su artículo 1º el derecho de toda madre trabajadora de disponer de media hora de descanso dos veces al día en el lugar donde trabaja, con el objeto de alimentar a su hijo recién nacido, salvo que por convenio o costumbre corresponda un descanso mayor. En su artículo 2º, fija el período de lactancia en diez meses a partir del parto, salvo convenio o costumbre más favorable a la trabajadora. En su artículo 3º dispone que el período de lactancia pueda ampliarse por prescripción médica hasta dos meses más, para un máximo de doce meses después del parto. El artículo 4º del Reglamento establece que su aplicación abarca a las madres trabajadoras en las empresas del sector privado, así como a las que laboren para el Estado y sus instituciones autónomas, semiautónomas o descentralizadas. En su último artículo, dispone su propia entrada en vigencia a partir del día de su publicación en el *Diario de Centro América*.

### III. ACUERDO GUBERNATIVO 969-99, REGLAMENTO PARA LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

#### *A. Antecedentes*

Hoy en día, cualquier Estado que tome en serio su deber de velar por la salud de sus habitantes debe considerar a la inocuidad de los alimentos como una prioridad. Para que exista seguridad alimentaria en un país, no es suficiente que haya disponibilidad y acceso a los alimentos si no se puede confiar en que su consumo no pondrá en riesgo la salud de los consumidores.

Con la globalización, el comercio de los alimentos se ha extendido a tal nivel que la presencia de un producto contaminado en un pequeño rincón del mundo es capaz de conducir a una crisis alimentaria a nivel regional o global. Tal es el caso, por ejemplo, del brote de una variedad rara de *E. Coli* en la Unión Europea en 2011, llamada erróneamente “la crisis del pepino”, que aparentemente surgió a partir de la contaminación en los cultivos de un solo productor de alimentos orgánicos en el norte de Alemania, y terminó con un saldo de casi ochocientas personas fallecidas y más de tres mil individuos enfermos alrededor de toda Europa, así como billonarias pérdidas económicas sufridas a nivel mundial.<sup>250</sup>

En Guatemala, recientemente se produjo un brote de infección gastrointestinal en el municipio de Santo Domingo Xenacoj, cercano a la ciudad de Guatemala, que cobró la vida de tres personas y enfermó a más de doscientas. La Dirección de Salud de Sacatepéquez tomó medidas urgentes, incluyendo el cierre del mercado municipal, donde se encontró que por lo menos una docena de alimentos estaban

---

<sup>250</sup> Ver: ELIKA, Fundación Vasca para la Seguridad Agroalimentaria, *Revisión de la crisis alimentaria desatada por la bacteria E. Coli en Europa*, España, ELIKA, 2011.



contaminados con la bacteria *E. coli*.<sup>251</sup> Este caso no es un hecho aislado, ya que las infecciones gastrointestinales constituyen la segunda causa de muerte a nivel nacional.<sup>252</sup> En muchas ocasiones este tipo de padecimientos son prevenibles mediante el control de la calidad de los alimentos. Ahí radica la importancia del reglamento que se analiza en este apartado.

### *B. Análisis del Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos (RIA)*

#### *1. Principios fundamentales: ajustándose a los estándares internacionales*

El Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos (en adelante, RIA) fue emitido por el presidente de la República el 30 de diciembre de 1999 y publicado en el *Diario de Centro América* el 25 de enero del año siguiente. Su objeto es “desarrollar las disposiciones del Código de Salud, relativas al control sanitario de los alimentos en las distintas fases de la cadena productiva y de comercialización” (art. 1, RIA).

Desde los primeros artículos de este reglamento se puede notar que se trata de un esfuerzo por parte del Estado guatemalteco para ajustar su ordenamiento jurídico a las exigencias que han sido fijadas en el ámbito internacional. Esto se debe a la necesidad de cumplir con las normas de control sanitario de los alimentos creadas dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC); específicamente, los acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Fitosanitarias (MSF) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).<sup>253</sup>

---

251 Gramajo, Jessica, “Frenan bacteria *E. coli* en Xenacoj”, *Prensa Libre*, Guatemala, 18 de abril de 2013, p. 8.

252 Valdés, Mirja, “Las enfermedades que matan al guatemalteco”, *elPeriódico*, Guatemala, 20 de enero de 2008, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080120/pais/47674>.

253 Arispe, Ivelio y Tapia, María Soledad, “Inocuidad y calidad: Requisitos indispensables para la protección de la salud de los consumidores”, *Revista Agroalimentaria*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, núm. 24, enero-junio 2007, p. 113.

Estos acuerdos exigen que las medidas de control sanitario sobre los alimentos exportados e importados se fundamenten en criterios científicos internacionalmente comprobados y aceptados, y que nunca se utilicen maliciosamente como una restricción al libre comercio internacional;<sup>254</sup> además, hacen énfasis en la utilización de los lineamientos fijados por la Comisión del *Codex Alimentarius*, órgano subsidiario de la FAO y de la OMS que cuenta con 173 miembros más la Unión Europea, cuyo mandato es “elaborar normas internacionales sobre los alimentos para proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas leales en el comercio de alimentos”.<sup>255</sup> Las disposiciones del *Codex* no son estrictamente obligatorias, pero si un país no produce alimentos que se consideren inocuos según estos lineamientos, se encuentra en desventaja frente a otros competidores que sí las cumplen, y consecuentemente su economía puede verse perjudicada debido a la merma en sus exportaciones.

Los principios fundamentales establecidos en el RIA (art. 2) coinciden con los objetivos que, según la FAO/OMS, deben tener todas las legislaciones nacionales sobre inocuidad: a) protección de la salud pública; b) protección del consumidor; y, c) promoción del desarrollo económico a través del comercio internacional de alimentos.<sup>256</sup>

Asimismo, el artículo 6, inciso 6.19 del RIA define a la inocuidad como “La garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso al que se destina”. Esta definición se desprende directamente de la definición oficial que se maneja en el *Codex Alimentarius*, lo cual revela la intención

---

254 *Idem*.

255 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Organización Mundial de la Salud (OMS), *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*, Roma, FAO/OMS, 2003, p. 26.

256 *Ibidem*, p. 7.

del Estado de Guatemala de ajustar su normativa conforme a los estándares internacionalmente fijados.

## 2. *Entidades responsables: MSPAS y MAGA*

Las entidades públicas responsables de la coordinación del Programa Nacional de Control de Alimentos son, principalmente, el MSPAS y el MAGA, a través de varias de sus dependencias, bajo la asesoría de la Comisión Multisectorial de Alimentos de Consumo Humano. Sin embargo, otras instituciones, como el Ministerio de Economía (MINECO), el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y las municipalidades, también tienen responsabilidades en materia de control de los alimentos (artículo 130 del Código de Salud; artículos 16 al 26 del RIA).

## 3. *Licencia sanitaria y registro sanitario de referencia*

### a) *Licencia sanitaria*

Según los artículos 16 al 26 del RIA, todo establecimiento de alimentos está obligado a obtener una licencia sanitaria antes de iniciar su funcionamiento. En la mayoría de los casos, la licencia se tramita ante las jefaturas de los distritos de salud del MSPAS, aunque algunos tipos de establecimientos deben obtenerla en el Departamento de Regulación y Control de Alimentos del MSPAS o en la Unidad de Normas y Regulaciones del MAGA. Las licencias sanitarias emitidas por las dependencias del MSPAS tienen una vigencia de cinco años, mientras que las emitidas por el MAGA duran solamente un año. Las licencias pueden ser suspendidas o canceladas en caso de infracción a las normas sanitarias. Los vehículos de transporte de alimentos también deben obtener una licencia sanitaria, con duración de un año.

#### b) Registro sanitario de referencia

Conforme los artículos 27 al 33 del RIA, cualquier alimento procesado –es decir, que ha sido sometido a un proceso tecnológico para su conservación y/o consumo–, previo a su distribución al público, debe contar con un registro sanitario de referencia emitido por el Departamento de Regulación y Control de Alimentos del MSPAS. Para contar con dicho registro, el alimento debe ser evaluado por el Laboratorio Nacional de Salud, siguiendo criterios científicos basados en el análisis de riesgo. Siguiendo lo establecido en los artículos 34 al 42 del mismo reglamento, el período de vigencia del registro sanitario de referencia es de cinco años, aunque se le puede suspender o cancelar antes de tiempo en caso de infracciones a las normas sanitarias. Los alimentos naturales no procesados –es decir, aquellos que no han sufrido modificaciones físicas, químicas o biológicas–, así como las materias primas y los aditivos, no necesitan registro sanitario de referencia, pero sí deben someterse a una evaluación llevada a cabo por el MAGA.

#### 4. *Inspección y supervisión sanitaria*

Tal como lo establecen los artículos 43 al 47 del RIA, el MSPAS y el MAGA están encargados de llevar a cabo la inspección y supervisión de los establecimientos de alimentos, para verificar las condiciones higiénicas de los mismos. La inspección debe llevarse a cabo en horarios de funciones del establecimiento y con la presencia del propietario o representante legal, quien está obligado a colaborar. Si de la inspección o supervisión se establece un riesgo o peligro para la salud de los consumidores, se pueden tomar una serie de medidas preventivas, que incluyen el comiso de materias primas, productos o subproductos; la movilización de los mismos; y sellar los empaques, cajas, contenedores, recintos y establecimientos.

## 5. *Manipuladores de alimentos*

Los artículos 51 y 52 del RIA establecen que los manipuladores de alimentos –es decir, los empleados que mantienen contacto directo con los alimentos– deben comprobar su buena salud entregando las constancias de sanidad respectivas a sus empleadores antes de su contratación, y posteriormente debe mantener el historial de los mismos. Asimismo, los encargados de los establecimientos de alimentos están obligados a darles capacitación sanitaria a todos los manipuladores a su cargo, pudiendo solicitar el apoyo de las autoridades.

## 6. *Etiquetado, propaganda y publicidad*

### a) *Etiquetado*

El artículo 6.12 del RIA define a la etiqueta de los alimentos como toda identificación contenida en el empaque o embalaje de los alimentos que tienen por finalidad informar al consumidor sobre su contenido y características y para asegurarle el manejo debido del alimento. Puede concebirse a la etiqueta como una comunicación del productor dirigida al consumidor sobre las características nutricionales del producto que está ofreciendo. Como al productor le interesa que el consumidor adquiera su producto, puede verse tentado a exagerar o a formular la información de manera ambigua, sugestiva o abiertamente falsa. Por eso es necesaria la mediación del Estado, en defensa del consumidor.

Los artículos 53 al 56 del RIA se refieren a la obligatoriedad del etiquetado de los alimentos y los requisitos que debe cumplir el mismo. Dentro de estos artículos hay una disposición que ha hecho notorio a este reglamento. El artículo 54, en su inciso 2.5, señala que en el etiquetado de todas las bebidas alcohólicas se debe incluir la siguiente leyenda de advertencia: “El exceso en el consumo de este producto es dañino para la salud del consumidor”. Debido a la popularidad de las bebidas alcohólicas en nuestro país, tanto la leyenda como el número

del acuerdo gubernativo (969-99) gozan de cierta “fama” entre la población guatemalteca.

#### b) Propaganda y publicidad

Los términos de propaganda y publicidad son definidos indistintamente por el artículo 6.26 del RIA como “todo anuncio o propaganda difundidos por cualquier medio de comunicación social, con el objeto de promover o incrementar el consumo de un alimento determinado”. Los artículos del 57 al 61 de este reglamento tratan sobre la prohibición expresa de cualquier propaganda y publicidad que induzca a error o a engaño al consumidor. El ente encargado de velar por que estas disposiciones se cumplan es el MSPAS, a través de su Departamento de Regulación y Control de Alimentos.

Estas disposiciones tienen mayor relación con la protección al consumidor que con la seguridad alimentaria; sin embargo, es importante en el sentido que, como ya se ha mencionado en esta investigación, la dieta de una buena parte de la población guatemalteca está muy influenciada por lo que ven y oyen a través de los medios publicitarios.<sup>257</sup>

#### 7. *Importación, donación y exportación de alimentos*

Con la globalización, la importación y exportación de alimentos se ha masificado a una escala nunca antes vista en la historia de la humanidad. Así como se trata de un evento con numerosas implicaciones positivas para la seguridad alimentaria mundial, también conlleva un aumento considerable en el riesgo de la transmisión de enfermedades a través de alimentos contaminados. Por esa razón, el RIA regula la importación, donación y exportación de alimentos en sus artículos 62 al 75.

---

257 Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *El rostro humano del hambre*, op. cit., p. 23.

#### a) Importación

Según lo establecido en los artículos 62 al 67 de este reglamento, la importación de alimentos únicamente está permitida si se cuenta con el registro de referencia respectivo, el cual se obtiene luego del análisis científico sobre muestras del producto. Es importante que los alimentos importados sean inocuos para el consumo humano y que tampoco constituyan un riesgo para la sanidad vegetal o animal del país. Si un alimento importado resulta ser dañino para el consumo o para la sanidad animal o vegetal, puede ser rechazado e incluso destruido, con cargo al importador.

#### b) Alimentos donados

En los artículos 68 y 69, el Reglamento obliga al MSPAS y al MAGA a coordinar con los organismos donantes y receptores para agilizar el trámite de autorización de la importación de los alimentos donados, así como verificar su posterior distribución en el país. Asimismo, se permite a las autoridades sanitarias tomar las muestras necesarias para analizar si los alimentos donados son aptos para el consumo antes de que sean importados y distribuidos.

#### c) Exportaciones

En lo que se refiere a las exportaciones, el artículo 70 del RIA señala que el MSPAS y el MAGA son las entidades encargadas de emitir las certificaciones pertinentes a quienes deseen exportar alimentos, luego que hayan cumplido con los requisitos correspondientes.

### IV. REGLAMENTOS SOBRE LA FORTIFICACIÓN DE ALIMENTOS

En el capítulo anterior se habló de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, y se mencionó que de ella han surgido tres reglamentos específicos: *a)* el Acuerdo Gubernativo 21-2000, Reglamento para la Fortificación del Azúcar con Vitamina A; *b)* el Acuerdo Gubernativo

29-2004, Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor; y, c) el Acuerdo Gubernativo 324-2007, Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.01.15:07 Harinas, Harina de Trigo Fortificada. Especificaciones. A continuación, se estudian estos tres reglamentos y su relación con la seguridad alimentaria.

*A. Acuerdo Gubernativo 21-2000, Reglamento para la Fortificación del Azúcar con Vitamina A*

1. *Antecedentes*

En el organismo humano, la vitamina A tiene un papel importante en la salud de los huesos, el tejido epitelial, la visión, el sistema inmune y las funciones reproductivas. La deficiencia de este micronutriente puede producir enfermedades crónicas, problemas de visión, lesiones en la piel, cálculos urinarios y anomalías de reproducción (malformaciones en la descendencia).<sup>258</sup>

En la década de 1960 varios estudios del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) concluyeron que la población guatemalteca sufría de una severa deficiencia de vitamina A. Para corregir esta hipovitaminosis se desarrolló un programa de fortificación de un alimento.<sup>259</sup> El alimento o “vehículo” elegido fue el azúcar. Una de las razones por las que se escogió este producto fue su alto consumo entre los guatemaltecos (en promedio, 6.5g diarios *per cápita*).<sup>260</sup>

---

258 Cadenas Jáuregui, Claudia del Carmen, *Evaluación de la presencia de vitamina “A” en azúcar expendida al menudeo en el departamento de El Progreso en áreas de mayor riesgo y exposición al calor*, Guatemala, Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, tesis de licenciatura, 2008, p. 7-10.

259 *Ibidem*, p. 13.

260 *Ibidem*, p. 10.



Antes que existiera el actual reglamento, hubo dos intentos por legislar la fortificación del azúcar con vitamina A en Guatemala. La primera norma sobre el tema fue el Decreto 56-74, desarrollado por el Acuerdo Gubernativo 105-74, que resultaron ser inoperantes por motivos políticos (Conflicto Armado Interno) y económicos (crisis internacional). Más adelante, en 1993, cuando la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos ya se encontraba en vigencia, se emite el Acuerdo Gubernativo 750-93, Reglamento de la Fortificación de Azúcar con Vitamina “A”. Podría decirse que este reglamento tuvo éxito en el sentido que cumplió con las expectativas de fortificación del azúcar producida en el país para el consumo interno. Sin embargo, en 2000 se consideró necesaria la emisión del reglamento que a la fecha se encuentra vigente, para introducir modificaciones sobre la fortificación del azúcar importada.<sup>261</sup>

## 2. *Análisis del Reglamento para la Fortificación del Azúcar con Vitamina A (RFAVA)*

El Reglamento para la Fortificación del Azúcar con Vitamina A (en adelante, RFAVA) fue emitido por el Presidente de la República el 07 de enero de 2000 y fue publicado en el *Diario de Centro América* el 11 de enero del mismo año; está compuesto por veintiún artículos divididos en seis capítulos.

El primer capítulo (artículos 1 al 4) se limita a proporcionar algunas definiciones básicas, como “azúcar” y “azúcar fortificada con vitamina A”.

El segundo capítulo (artículos 5 al 9) trata sobre el campo de aplicación y la obligatoriedad de este reglamento. Según estas disposiciones, toda el azúcar que se destine al consumo interno, ya sea de producción nacional, importada o proveniente de una donación, debe estar fortificada con “retinol de tipo hidrodispensable” (vitamina A), “a

---

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 19-21.

un nivel promedio de 15 mg de retinol por kilogramo de azúcar, con un intervalo de tolerancia de  $\pm$  5 mg/kg de azúcar con respecto al promedio". Asimismo, establece la obligación de obtener una licencia sanitaria para producir, distribuir o fortificar azúcar, y la obligación de que el azúcar cuente con el registro sanitario correspondiente.

El capítulo III, titulado "Garantía y control de calidad" (artículos 10 al 13), asigna a quien distribuya el azúcar la responsabilidad de velar por que mantenga los correctos niveles de fortificación. Asimismo, permite la importación de azúcar no fortificada para que se fortifique en el país. El comerciante o vendedor final tiene, a su vez, la responsabilidad de cerciorarse de que el azúcar tenga registro sanitario; y el MSPAS tiene la responsabilidad de verificar que se cumpla el Reglamento y de realizar labores de vigilancia al nivel del consumidor.

El capítulo IV, sobre el envase y la presentación (artículos 14 y 15), establece que el envasado y los recipientes en que se transporte el azúcar no deben alterar su propiedades, y que en el etiquetado se debe incluir la leyenda "AZÚCAR FORTIFICADA CON VITAMINA A", y la ilustración de un ojo verde o rojo, para que quienes no sepan leer puedan identificarla como fortificada.

En el capítulo V (artículos 16 al 18), se declara la ilicitud de la comercialización en Guatemala del azúcar no fortificada con vitamina A.

Finalmente, en el capítulo VI (artículos 19 al 21), se dispone que los casos no previstos serán resueltos por el MSPAS con la asesoría del INCAP.

*B. Acuerdo Gubernativo 29-2004, Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor*

1. *Antecedentes*

a) Yodación de la sal

La deficiencia de yodo es un problema de salud pública a nivel mundial; puede afectar a cualquier persona, sin importar su edad o sexo, pero las mujeres embarazadas y los niños pequeños son más susceptibles de sufrirla. La carencia de yodo en el cuerpo produce una serie de trastornos físicos y mentales; el más notorio es el “bocio”, que consiste en la inflamación de la glándula tiroidea; pero las consecuencias más preocupantes de la falta de yodo en el organismo son los daños cerebrales irreversibles que puede causar.<sup>262</sup>

En Guatemala y en todo el istmo centroamericano, no hay disponibilidad de alimentos que sean fuentes naturales de yodo. Como consecuencia, toda la población se encuentra en riesgo de padecer la carencia de este micronutriente, y de los trastornos que eso conlleva.<sup>263</sup>

Para corregir la deficiencia de yodo, existen dos alternativas. La primera es la suplementación a través de la ingestión de sueros orales que contienen yodo. Aunque en el pasado ha tenido éxito en varios países del mundo, se ha disminuido su uso debido a que los costos son relativamente altos y la cobertura no alcanza a llegar a las poblaciones más alejadas de las zonas urbanas (que son irónicamente las que más la necesitan). La segunda opción es la fortificación de los alimentos. Se han utilizado varios “vehículos” distintos, como el pan, la leche y el agua, pero en 2002 se decidió en el seno de las Naciones Unidas que la

---

262 Organización Mundial de la Salud (OMS), *Iodine status worldwide: WHO Global database on iodine deficiency*, Ginebra, OMS, 2004, p. 1.

263 Guamuch, Mónica, *Programas de salud pública de fortificación de alimentos en Centroamérica*, Guatemala, INCAP, 2003, nota técnica núm. 32, p. 2.

yodación universal de la sal sería el mecanismo utilizado para eliminar los desórdenes por deficiencia de yodo.<sup>264</sup>

Esta decisión se tomó por las siguientes razones: *a)* la sal es consumida por toda la población; *b)* el consumo de sal se mantiene estable durante todo el año; *c)* la producción de la sal suele estar en las manos de pocos productores;<sup>265</sup> *d)* la tecnología utilizada para yodar la sal es relativamente de bajo costo y fácil de usar; *e)* la yodación no afecta las propiedades de la sal; *f)* la calidad de la sal yodada se puede monitorear en varios niveles (producción, venta y consumo); y, *g)* los programas de yodación de sal son fáciles de implementar.<sup>266</sup>

En Guatemala, en 1952 el INCAP reveló la considerable prevalencia de desórdenes relacionados con la deficiencia de yodo entre la población. En consecuencia, en 1954 se emitió el Decreto Presidencial 115, en el cual se indicó que toda la sal común que se consumiera en el país debía estar yodada conforme los procedimientos y requisitos estipulados por la Dirección General de Salud Pública.<sup>267</sup> Esta práctica tuvo éxito por más de una década, hasta que la situación política y económica durante los peores años del Conflicto Armado Interno condujo a que la yodación de la sal se redujera drásticamente y consecuentemente

264 Organización Mundial de la Salud (OMS), *op. cit.*, p. 2.

265 En Guatemala, la producción de sal no está en manos de pocos productores. Aunque hay algunas empresas grandes que abarcan una parte considerable del mercado, también existen aproximadamente doscientas pequeñas salineras que se dedican a la producción artesanal de la sal. Esta situación ha impedido que el 100% de la sal distribuida en Guatemala esté debidamente fortificada. Ver: Méndez Villaseñor, Claudia, "Sal guatemalteca no supera prueba de yodo", *el Periódico*, Guatemala, 20 de junio de 2011, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110620/pais/197057/>.

266 Organización Mundial de la Salud (OMS), *op. cit.*, p. 2.

267 Castrillo Olano, Betzy Antonieta, *Evaluación de la situación nutricional de yodo en niños y niñas, de escuelas oficiales rurales mixtas de la región V y VI del país, a través de la excreción urinaria de yodo*, Guatemala, Facultad de Ciencias Químicas y Farmacias, 2007, tesis de maestría en nutrición y alimentación, p. 3.

los padecimientos relacionados con la carencia de yodo volvieron a generalizarse.<sup>268</sup>

En la década de 1990, con ayuda de la cooperación internacional, se retomaron los esfuerzos para yodar la sal de consumo interno.<sup>269</sup> En 1995, la Encuesta Nacional de Micronutrientes realizada por el INCAP evidenció una situación nutricional adecuada en relación con el yodo.<sup>270</sup> Finalmente, en 2003 se emitió el Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor, que se analizará detalladamente más adelante. Primero, es necesario exponer brevemente sobre la importancia de la fortificación de la sal con flúor y sus antecedentes en Guatemala.

#### b) Fluoración de la sal

Ya se mencionó en el capítulo anterior que el artículo 66 del Código de Salud establece la obligación del MSPAS de prevenir las deficiencias nutricionales y la caries dental a través de la fortificación de alimentos. También se afirmó que el flúor es un mineral que fortalece el esmalte dental y previene la caries, pero también puede causar la enfermedad llamada *fluorosis* si es ingerido en exceso.<sup>271</sup>

A nivel mundial, hace algunas décadas las caries eran más prevalentes en los países industrializados por las dietas altas en azúcares refinadas, pero hoy en día la mayoría de países desarrollados han reducido drásticamente la caries gracias a –entre otras causas– la fluoración del agua potable.<sup>272</sup>

---

268 Noguera Zelaya, Arnulfo, *Programas de fortificación de sal con yodo en Centroamérica: Lecciones aprendidas*, Guatemala, INCAP, 1999, notas técnicas, p. 1.

269 *Idem*.

270 Castrillo Olano, Betzy Antonieta, *op. cit.*, p. 3.

271 Latham, Michael, *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*, *op. cit.*, pp. 207-212.

272 *Ibidem*, p. 209.

En Guatemala existe una necesidad comprobada de mejorar la salud dental de la población. Varios estudios han estimado que aproximadamente el 95% de la población adolece de por lo menos una caries dental, y que en promedio cada persona adulta tiene entre cinco y siete caries. Además, la atención odontológica suele ser cara y en el interior de la República es escasa.<sup>273</sup> En algunas regiones del país, son frecuentes los casos de mujeres con 18 o 21 dientes de las 32 piezas que deberían tener, e incluso personas que carecen totalmente de dientes.<sup>274</sup>

Han habido intentos de mejorar la salud bucal de los guatemaltecos mediante la fluorización del agua. Concretamente, en la década de 1980 se suscribió un convenio tripartito entre el MSPAS, la Municipalidad de Guatemala y el IGSS, con la asesoría de la OMS y la OPS, para añadir flúor al agua potable destinada al consumo humano distribuida por la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA). El programa funcionó exitosamente hasta principios de la década de 2000, cuando se le dio fin con el objetivo de dar paso a la fortificación de la sal con flúor (que lamentablemente, no se ha hecho efectiva).<sup>275</sup>

En el resto del país, la fluorización del agua se hace prácticamente imposible por la mala infraestructura del sistema de prestación de este servicio.<sup>276</sup> Además, hay regiones del país en que el agua naturalmente

---

273 Munaíz, Claudia, “Flúor en la sal: medida urgente”, *Prensa Libre*, Guatemala, 08 de agosto de 2004, [http://www.prensalibre.com/noticias/Fluor-sal-medida-urgente\\_0\\_94191932.html](http://www.prensalibre.com/noticias/Fluor-sal-medida-urgente_0_94191932.html).

274 Palma, Claudia, “La lucha contra las caries es una batalla que se pierde en el país”, *el Periódico*, Guatemala, 02 de enero de 2006, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20060103/actualidad/23329/?tpl=54>.

275 Marroquín Archila, Silvia Virginia, *Determinación de la concentración de ión flúor en el agua de consumo humano de la región metropolitana de la ciudad de Guatemala, para recomendar o no la administración complementaria de flúor*, Guatemala, Facultad de Odontología de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2002, tesis para optar al título de cirujana dentista, p. 18-19.

276 Munaíz, Claudia, *op. cit.*

posee ya un contenido de flúor bastante alto, lo suficiente como para causar fluorosis.<sup>277</sup>

En 1987, Costa Rica se convirtió en el primer país centroamericano en implementar un programa de fluoración de la sal. Como resultado, al año 2000, el índice de caries a nivel nacional se redujo de 9 a 3 *per cápita*.<sup>278</sup>

El primer intento de implementar la fluoración de la sal en Guatemala se dio en 2004, con la creación del Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor, cuyo articulado se analiza a continuación.

## 2. *Análisis del Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor (RFS)*

El Acuerdo Gubernativo 29-2004, que contiene el Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor (en adelante, RFS), fue emitido por el presidente de la República el 12 de enero de 2004 y se publicó en el *Diario de Centro América* al día siguiente. Su objeto es que toda la sal que se comercialice o utilice en el país sea fortificada con yodo y flúor para garantizar la salud general y bucal de la población.

El RFS se compone de veinticuatro artículos divididos en ocho capítulos y se aplica a toda la sal que se utilice en el país, ya sea para consumo humano, animal o para otros fines, sin importar que haya sido producida en el país, importada o donada del extranjero (artículo 1).

Hay tres casos en los que el RFS (artículos 8 y 9) permite que se utilice sal no fortificada o fortificada únicamente con yodo: *a*) en la industria alimentaria, cuando el proceso de elaboración de un producto se vea (perjudicialmente) afectado por el uso de sal con yodo y flúor

---

277 Marroquín Archila, Silvia Virginia, *op. cit.*, p. 8-9.

278 Guamuch, Mónica, *op. cit.*, p. 2.

—se debe contar con autorización del Departamento de Regulación y Control de Alimentos del MSPAS—; *b*) en la industria no alimentaria, previa autorización del Departamento mencionado; y, *c*) en aquellas regiones en que estudios epidemiológicos demuestren que existe riesgo de fluorosis, se permite el uso de “sal para consumo humano de formulación especial” (es decir, fortificada con yodo pero sin flúor).

Como regla general, el RFS (artículo 11) únicamente permite la importación de la sal que ya esté fortificada con yodo y flúor, pero también regula la importación de sal no fortificada en dos casos: *a*) cuando la sal esté destinada estrictamente para los casos excepcionales en que se permite el uso de sal sin fortificar o de formulación especial (artículo 11); y; *b*) cuando se demuestre que se fortificará la sal en territorio nacional. En este último caso, se requiere el análisis del MSPAS antes de poder comercializarla (artículo 14).

El RFS también establece que la sal fortificada debe llevar en su etiquetado la leyenda: “SAL YODADA” o “SAL FLUORADA Y YODADA”, y además debe contener el logotipo de una hoja de trébol en color verde o rojo para indicarle a quienes no sepan leer que el producto ha sido fortificado. De igual forma, la sal no fortificada debe llevar la leyenda: “SAL NO FORTIFICADA, NO APTA PARA CONSUMO HUMANO”.

El artículo 21 del RFS hacía obligatorio que toda la sal utilizada en Guatemala estuviera yodada a partir de la fecha en que entrara en vigencia, y daba un plazo de seis meses para que también estuviera fluorizada. Sin embargo, esta disposición fue considerada inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad, como se explicará a continuación.



3. *Expediente 1894-2005: Inconstitucionalidad general parcial planteada en contra de los artículos 1º, 4º y 21 del RFS*

En 2005, un grupo de abogados (representando al sector salinero nacional)<sup>279</sup> planteó una inconstitucionalidad general de carácter parcial en contra de los artículos 1º, 4º y 21 del citado reglamento, alegando que contrariaban varios artículos de la CPRG, especialmente el derecho humano a la salud, porque ponía en riesgo a las personas que habitaban en áreas donde el agua contiene altas cantidades de flúor (recordemos que el exceso en el consumo de flúor puede producir fluorosis, que daña el esmalte dental y los huesos).

La Corte de Constitucionalidad resolvió que la inconstitucionalidad promovida en contra de los artículos 1º y 4º del Reglamento no eran procedentes; sin embargo, sobre el artículo 21,<sup>280</sup> consideró lo siguiente:

La impugnación realizada contra el artículo 21 en cuestión, debe acogerse, toda vez que de las normativas mencionadas, el artículo 1º del Decreto 44-92 del Congreso de la República que contiene la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, dispuso que el enriquecimiento, fortificación o equiparación de los alimentos necesarios es obligatorio únicamente para suplir la ausencia o insuficiencia de nutrientes en la alimentación habitual de la población; basado en el artículo 93 constitucional que reconoce el goce de la salud como un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna, lo que conlleva a que el Estado deba tomar medidas adecuadas para la protección de la salud individual y colectiva. Es decir, que la fortificación de la sal se debe dirigir únicamente para suplir la deficiencia de yodo y flúor en la alimentación de la población general; pero puede posibilitarse

---

<sup>279</sup> Palma, Claudia, “La CC resuelve dejar la sal sin yodo ni flúor”, *elPeriódico*, Guatemala, 2006, <http://www.elperiodico.com.gt/es//pais/36122>.

<sup>280</sup> El artículo declarado inconstitucional literalmente disponía: “Artículo 21. Plazos. A partir de la vigencia del presente reglamento, toda la sal deberá estar fortificada con yodo. En el caso de sal para el consumo humano directo, será obligatorio agregarle flúor a partir de seis meses de la vigencia de este reglamento”.

el acceso a sal sin fortificación para las personas que no padecen la deficiencia aludida, pues el exceso en el consumo de dichos nutrientes puede ocasionar enfermedades a los habitantes del país, sobretodo (sic.) en aquellas regiones que poseen fuentes de agua potable con altos niveles de flúor o yodo, y no cuentan con programas de desfluorización o desyodación –como lo denuncia el accionante–. Además, conforme el artículo 94 de la Carta Magna, el Estado debe velar por la salud de todos los habitantes, y debe desarrollar acciones de prevención a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social. Por tal razón, debe expulsarse del ordenamiento jurídico el artículo mencionado, lo que no afectaría el espíritu normativo del Acuerdo Gubernativo en cuestión, toda vez que en su artículo 9 prevé el uso de sal para consumo humano de formulación especial en aquellas regiones del país, en donde los estudios epidemiológicos, demuestren que existe riesgos a la salud de sus habitantes.<sup>281</sup>

Aparentemente, el objetivo de los salineros al promover la inconstitucionalidad era que no se les obligara a fluorizar la sal, porque solamente una empresa en todo el país –REDESAL– contaba con la tecnología necesaria para hacerlo.<sup>282</sup>

La Corte de Constitucionalidad, en su fallo, consideró que la fluoración obligatoria de la sal a nivel nacional podía dañar la salud de las personas que habitaban en regiones donde el agua contiene altos índice de flúor. No analizaron que la ley expresamente establecía que en dichas áreas se permitiría la distribución de sal fortificada solamente con yodo, precisamente para evitar el riesgo de fluorosis.

La declaración parcial de inconstitucionalidad condujo a que en la práctica todo el Reglamento quedara sin aplicarse. A la fecha, la mayor parte de la sal que se comercializa en Guatemala está fortificada con

---

281 Corte de Constitucionalidad, expediente 1894-2005, *op. cit.*

282 Palma, Claudia, “Salud, sin tomar acciones sobre yodo y flúor en sal”, *el Periódico*, Guatemala, 2007, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070130/actualidad/36247/>.

yodo, pero no con flúor.<sup>283</sup> Queda pendiente la implementación exitosa de este reglamento o de otras normativas legales que se emitan en el futuro para que se logre suministrar este mineral a la población a través de la fortificación de la sal, del agua o por alguna otra vía.

*C. Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.01.15:07 Harinas, Harina de Trigo Fortificada. Especificaciones.*

1. *Antecedentes*

El hierro es un mineral cuya principal función en el organismo humano es el transporte de oxígeno a varias partes del cuerpo a través de la sangre. Las mujeres embarazadas y los niños en crecimiento son quienes más necesitan el consumo de hierro.<sup>284</sup>

La carencia de hierro produce anemia. Esta dolencia también puede ser provocada por la deficiencia de otros micronutrientes, como la vitamina B-12 y el ácido fólico. La anemia por carencia de hierro es el desorden nutricional más común en el mundo, con más de mil millones de personas que lo padecen. Sus síntomas incluyen fatiga o cansancio crónico, mareos, dolores de cabeza, palidez de las membranas mucosas y debajo de las uñas, entre otros. En varios países en desarrollo, como Guatemala, se han observado casos de mujeres que padecen anemias crónicas y severas, sin aparentarlo. Su cuerpo se ha adaptado a vivir con el padecimiento, y llevan a cabo sus tareas diarias, aunque caminen un poco más despacio y siempre se sientan fatigadas. La anemia grave y prolongada disminuye la productividad de la persona considerablemente y es capaz de producir insuficiencia cardíaca y la muerte.<sup>285</sup>

---

283 *Idem.*

284 Latham, Michael, *op. cit.*, cap. 10.

285 *Ibidem*, cap. 13.

En la naturaleza, hay varios alimentos que son buenas fuentes de hierro, como el hígado de res, el pescado y los huevos. Sin embargo, la dieta entre la población guatemalteca suele ser precaria debido a la falta de acceso económico a los alimentos. Eso ha provocado que la anemia sea un desorden nutricional prevalente entre las mujeres en edad fértil y los niños menores de cinco años.<sup>286</sup>

Para corregir esta deficiencia nutricional, desde la década de 1990 se han reactivado los programas de fortificación de la harina de trigo con hierro a nivel centroamericano.<sup>287</sup> Por sus características, la harina de trigo también permite que se le fortifique con ácido fólico, tiamina (vitamina B1), riboflavina (vitamina B2) y niacina. Con la ingesta adecuada de estos micronutrientes se previenen males tan serios como la anencefalia y la espina bífida.<sup>288</sup>

## 2. *Análisis del Reglamento de Harina de Trigo Fortificada*

En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), los gobiernos de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica aprobaron este reglamento en 2007. En Guatemala, fue introducido al ordenamiento jurídico nacional a través del Acuerdo Ministerial 324-2007, emitido por el ministro de Economía el 1º de agosto de 2007 y publicado en el *Diario de Centro América* el 3 de agosto del mismo año.

El reglamento en cuestión exige que la harina elaborada con trigo común y/o trigo ramificado cumpla con ciertos requisitos de higiene e inocuidad, y que además esté fortificada con hierro, tiamina, riboflavina,

---

286 Ver: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Desnutrición crónica: el enemigo silencioso*, op. cit., p. 22, 23 y 33.

287 Guamuch, Mónica, op. cit, p. 2.

288 Gabin de Sardoy, María de las Mercedes, *Anemia y fortificación de harina de trigo*, Argentina, <http://www.nutri-salud.com.ar/articulos/anemia.php>.

niacina y ácido fólico con determinados niveles mínimos, detallados en la Figura 16 de este trabajo.

**Figura 16. Niveles mínimos de fortificación en la harina de trigo según el Reglamento de Harina de Trigo Fortificada\***

<i>Micronutrientes</i>	<i>Nivel mínimo de fortificación (mg/kg de harina)</i>
Hierro	55,0
Tiamina (vitamina B1)	6,2
Riboflavina (vitamina B2)	4,2
Niacina	55,0
Ácido fólico	1,8

En el proceso de fortificación de la harina de trigo, la fuente de hierro más utilizada alrededor del mundo es del tipo electrolítico, pero el Reglamento exige que en Centroamérica se use el fumarato ferroso (art, 4.7.2), porque tiene una mejor absorción en el organismo. Esto es considerado como un logro en los esfuerzos por combatir la desnutrición a nivel regional.<sup>289</sup>

El Reglamento define específicamente los métodos para analizar la inocuidad, calidad y nivel de fortificación de la harina de trigo, y le asigna las funciones de vigilancia y verificación a las autoridades competentes de cada país.

\* Fuente: Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.01.15:07 Harinas, Harina de Trigo Fortificada. Especificaciones, art. 4.7.1.

289 Guamuch, Mónica, *op. cit.*, p. 2.

## V. ACUERDO GUBERNATIVO 338-2010, REGLAMENTO ORGÁNICO INTERNO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN

### A. Antecedentes

El primer antecedente institucional del MAGA es el Ministerio de Fomento, creado en 1871, cuyas amplias funciones corresponderían a varios ministerios actualmente. Una de sus múltiples atribuciones era velar por la protección y mejora de la agricultura y ganadería del país. Años más tarde, en 1899, dentro del citado ministerio se creó la Dirección de Agricultura. En 1920 se creó el Ministerio de Agricultura y en 1981, mediante el Decreto 51-81, se convirtió en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).<sup>290</sup>

Por su naturaleza, el MAGA es el ministerio que guarda la relación más directa con la seguridad alimentaria, a través de sus acciones en dos modalidades: *a)* asistencia alimentaria; y, *b)* apoyo para la producción de alimentos.<sup>291</sup> Además, dentro de su estructura cuenta con el Viceministerio de Seguridad Alimentaria (VISAN), creado por el Acuerdo Gubernativo 90-2003 y posteriormente reformado por el Acuerdo Gubernativo 216-2005.<sup>292</sup>

Por esta razón, se considera de importancia hacer una breve síntesis del reglamento orgánico de esta institución y la relación que sus disposiciones guardan con el tema de la seguridad alimentaria.

---

<sup>290</sup> Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, *Manual de organización de funciones. Nueva estructura. Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Guatemala, MAGA, 2011, p. 5.

<sup>291</sup> Procurador de los Derechos Humanos, *El rostro humano del hambre*, op. cit., p. 16.

<sup>292</sup> Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, op. cit., p. 6.

## B. Análisis del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (ROIMAGA)

### 1. Generalidades

El Reglamento Orgánico Interno del MAGA (en adelante, ROIMAGA), emitido por el presidente de la República el 19 de noviembre de 2010 y publicado en el *Diario de Centro América* el 25 del mismo mes y año, tiene como objetivo principal desarrollar el funcionamiento del MAGA, atendiendo a las disposiciones de la Ley del Organismo Ejecutivo. Se relaciona con la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley del SINASAN, analizadas en capítulos anteriores.

El ROIMAGA está compuesto por treinta y ocho artículos que a su vez se dividen en tres títulos. El primero, que lleva por nombre “disposiciones generales” (arts. 1-4), establece brevemente el objeto y ámbito de aplicación territorial del reglamento, así como la naturaleza y las funciones del MAGA. En el artículo 3 del ROIMAGA se establece que la naturaleza del MAGA consiste en lo siguiente:

[...] atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la *producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica*, ésta última en lo que le atañe, así como aquellas que tienen por objeto *mejorar las condiciones alimenticias* de la población, la *sanidad agropecuaria* y el desarrollo productivo nacional.

Esto significa que la naturaleza o “razón de ser” del MAGA se relaciona con los pilares de disponibilidad (producción de alimentos), acceso (mejora de las condiciones alimentarias) y utilización (sanidad agropecuaria) de los alimentos.

## 2. VISAN

El título II del ROIMAGA (arts. 5-35) se dedica a regular la organización interna del MAGA. Dentro de su estructura, el MAGA se divide en un despacho ministerial, cuatro viceministerios y tres direcciones independientes; además, cuenta con órganos administrativos, de apoyo técnico, de auditoría interna y de consulta, registro y apoyo.

En materia de seguridad alimentaria, destaca el ya mencionado VISAN, regulado en los artículos 10 y 11 del ROIMAGA. Las atribuciones generales del VISAN se pueden sintetizar de la siguiente manera: el VISAN tiene a su cargo identificar a los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria para priorizar acciones que aseguran la disponibilidad, acceso y utilización biológica de los alimentos en forma estable, con base en información precisa y ordenada.

Este viceministerio se compone de tres direcciones:

- a) *Dirección de Asistencia Alimentaria y Nutricional*: se encarga de brindar asistencia alimentaria por tres grandes causas: *i)* para atender casos en que la población se encuentra vulnerable, ya sea por causas temporales o recurrentes; *ii)* como resarcimiento; y, *iii)* como incentivo, a cambio de la realización de trabajos con fines sociales o ambientales. Se divide en dos departamentos: *a.* Alimentos por Acciones; y, *b.* Asistencia Alimentaria.
- b) *Dirección de Apoyo a la Producción Comunitaria de Alimentos*: como su nombre lo indica, sus atribuciones consisten en promover la producción local de alimentos en las áreas consideradas como vulnerables a padecer de inseguridad alimentaria; se centra en alcanzar la disponibilidad de alimentos en estas comunidades, con un enfoque hacia la soberanía alimentaria (protección de alimentos nativos, técnicas de producción orgánica, etcétera); está conformada por tres departamentos: *a.* Apoyo a la Producción de Alimentos; *b.* Almacenamiento de Alimentos; y, *c.* Agricultura Urbana.



- c) *Dirección de Monitoreo y Logística de Asistencia Alimentaria*: sus atribuciones consisten en actividades de recopilación de datos, en dos sentidos: i) monitoreo sobre la disponibilidad de alimentos a nivel nacional, regional, departamental y municipal, enfocándose en las poblaciones identificadas como vulnerables; y, ii) control y registro de los beneficiarios de los programas llevados a cabo por las otras dos direcciones; se integra por dos departamentos: a. Control y Registro de Beneficiarios; y b. Control y Registro de Productores.

### 3. *Demás viceministerios del MAGA*

Aunque existe el VISAN exclusivamente para acciones de seguridad alimentaria, los otros tres viceministerios que integran el MAGA también poseen atribuciones que se relacionan directa o indirectamente con el tema.

- a) *Viceministerio de Desarrollo Económico Rural*: entre sus atribuciones, se encuentra la de “fomentar el cultivo de granos básicos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y el abastecimiento de los mercados internos”.<sup>293</sup> Además, el desarrollo en general contribuye en gran medida a mejorar la seguridad alimentaria de la población, especialmente en el pilar del acceso económico a los alimentos.
- b) *Viceministerio de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones*: sus atribuciones incluyen el control de la calidad e inocuidad de los alimentos producidos o distribuidos en el país, lo cual se relaciona con el pilar de utilización biológica de los alimentos.

---

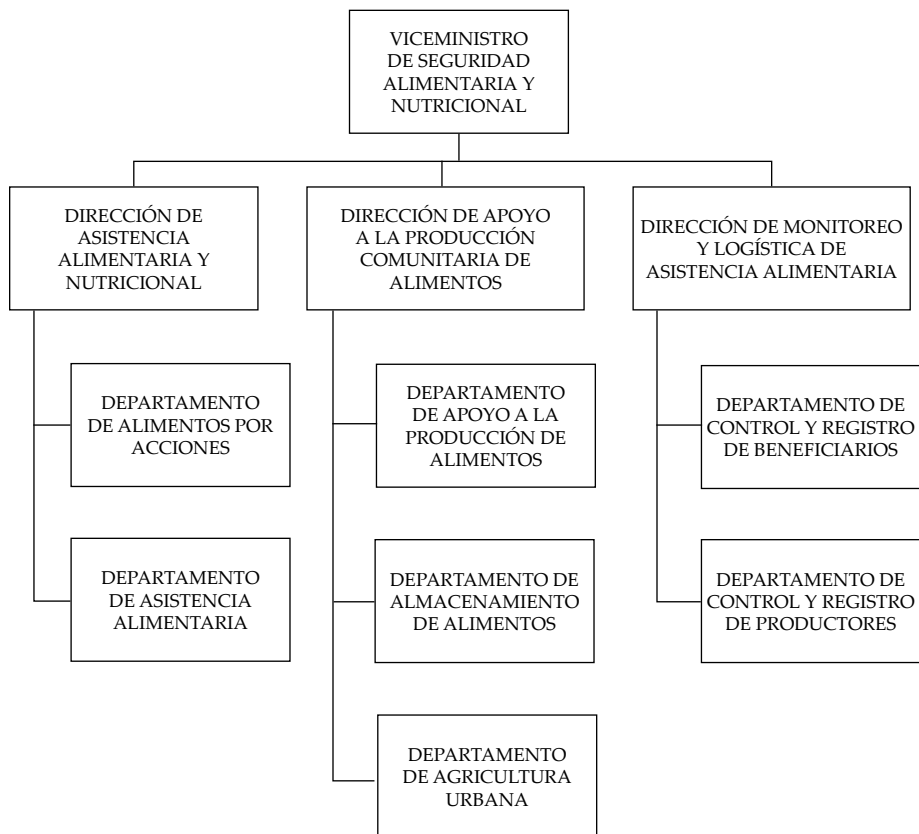
293 Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo 338-2010, *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación*, Guatemala, art. 12, inciso 3.

- c) *Viceministerio Encargado de Asuntos del Petén*: no tiene atribuciones específicamente relacionadas con la seguridad alimentaria, aunque sus funciones incluyen varias que contribuyen a mejorar la productividad agropecuaria y desarrollo rural del departamento de Petén, lo cual beneficia la seguridad alimentaria en dicha área del territorio nacional.

## VI. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Los reglamentos analizados en este capítulo guardan relación con la seguridad alimentaria desde distintos ámbitos. Así como ocurre con la regulación constitucional y ordinaria, la mayoría de las normas reglamentarias estudiadas relacionan íntimamente a la alimentación y la nutrición con la salud pública, aunque también se encuentra relación con temas de derecho administrativo y derecho laboral. Son de especial interés para el autor de este trabajo los reglamentos sobre fortificación de alimentos, debido a que los costos de la fortificación de alimentos básicos como el azúcar, la sal y el pan son relativamente bajos y los beneficios nutricionales que trae a la población son potencialmente muy altos. Surge la inquietud sobre la creación e implementación de nuevas normas en el futuro que busquen mejorar la seguridad alimentaria de la población a través de la fortificación de alimentos básicos con micronutrientes esenciales; por ejemplo, a nivel metropolitano (y en otras comunidades en que sea viable) podría reanudarse la fluoración del agua para mejorar la salud dental de los habitantes.

**Figura 17. Estructura del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN)\***



\* Fuente: elaboración propia, con información de los artículos 10 y 11 del ROIMAGA.

**Figura 18. Reglamentos relacionados con la seguridad alimentaria\***

<i>Reglamento</i>	<i>Fecha de emisión y publicación</i>	<i>Contenido</i>
Reglamento para el goce del período de lactancia	Emisión: 15.01.1973 Publicación: 19.01.1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regula el período de lactancia para las madres trabajadoras que laboran en el sector privado y público</li> </ul>
Acuerdo Gubernativo 969-99, Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos	Emisión: 30.12.1999 Publicación: 25.01.1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control sanitario de alimentos</li> <li>• Licencia sanitaria y registro sanitario de referencia</li> <li>• Inspección y supervisión sanitaria                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas para el etiquetado, propaganda y publicidad de productos alimenticios</li> </ul> </li> <li>• Regula el control sanitario de alimentos importados, donados y de exportación</li> </ul>
Acuerdo Gubernativo 21-2000, Reglamento para la Fortificación del Azúcar con Vitamina A	Emisión: 07.01.2000 Publicación: 11.01.2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación de fortificar el azúcar utilizada en Guatemala con vitamina A</li> </ul>
Acuerdo Gubernativo 29-2004, Reglamento para la Fortificación de la Sal con Yodo y Sal con Yodo y Flúor	Emisión: 12.01.2004 Publicación: 13.01.2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación de fortificar toda la sal utilizada en Guatemala con yodo y flúor</li> </ul>
Acuerdo Gubernativo 324-2007, Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.01.15:07 Harinas, Harina de Trigo Fortificada. Especificaciones	Emisión: 01.08.2007 Publicación: 03.08.2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación de fortificar la harina de trigo utilizada en Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica con hierro, ácido fólico, tiamina, riboflavina y niacina</li> </ul>
Acuerdo Gubernativo 338-2010, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Emisión: 19.11.2010 Publicación: 25.11.2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza y estructura interna del MAGA</li> <li>• Estructura interna y atribuciones del VISAN y los demás viceministerios que integran el MAGA</li> </ul>

\* Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

1. La seguridad alimentaria es aquella situación que se da en determinado tiempo y lugar en que coinciden los siguientes elementos o “pilares”: *a)* disponibilidad de alimentos suficientes; *b)* acceso físico y económico a los mismos; *c)* su utilización biológica, consumo o aprovechamiento; y, *d)* estabilidad o permanencia. Si uno de estos pilares no se da o no logra mantenerse, entonces se está ante la situación contraria, que es la inseguridad alimentaria, la cual está relacionada con términos como el hambre, la malnutrición y la desnutrición, que se parecen entre sí aunque no son sinónimos porque cada uno tiene sus propias connotaciones y particularidades. Por ejemplo, una persona puede estar malnutrida sin padecer hambre porque está ingiriendo alimentos inadecuados o porque su organismo no le está permitiendo absorberlos de manera apropiada.
2. Los términos *seguridad alimentaria* y *derecho a la alimentación* surgieron en disciplinas de estudio distintas y la mayor parte de su evolución ha sido hasta cierto punto independiente entre sí; sin embargo, la tendencia reciente en instrumentos internacionales y en legislaciones domésticas ha conducido a que ambos conceptos estén intrínsecamente vinculados, a tal punto que se les utiliza indistintamente.
3. La seguridad alimentaria es un tema de estudio relativamente nuevo; sus antecedentes datan de la segunda mitad del siglo XX. Quizás por eso no sea sorpresa que se encuentre en un estado de constante cambio y evolución. Inicialmente se le relacionaba casi exclusivamente con la producción y almacenamiento de alimentos básicos para ayudar a las zonas que padecieran hambrunas. Eventualmente el enfoque se trasladó hacia el acceso a los alimentos, especialmente el acceso económico relacionado con la

pobreza. Posteriormente, se incluyeron elementos nutricionales que enriquecieron el tema; y en la actualidad se le relaciona con muchos otros temas de interés actual, como el cambio climático, el desarrollo sostenible y las crisis financieras.

4. La situación de seguridad alimentaria en Guatemala es deplorable. Ninguno de sus pilares se está cumpliendo de manera adecuada. Se ha reducido la disponibilidad hasta en los productos más básicos, como el maíz y el frijol. Además, el acceso económico a los alimentos es escaso debido a que la mayoría de la población es pobre y sus ingresos no les permiten costear ni siquiera el mínimo alimentario para satisfacer las necesidades energéticas y nutricionales en su hogar. Parcialmente debido a la pobreza, así como a la adopción de estilos de vida sedentarios y malos hábitos alimenticios, no puede decirse que la mayoría de guatemaltecos gocen de una nutrición balanceada; al contrario, se observan extremos que van desde la desnutrición hasta la obesidad. Específicamente en el tema de la desnutrición, la alta prevalencia de niños menores de cinco años que padecen desnutrición crónica constituye, sin duda alguna, “el flagelo más vergonzoso del país”.
5. En el ámbito del derecho internacional, la declaración Universal de Derechos Humanos fue el primer instrumento en reconocer el derecho a la alimentación, pero el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el instrumento vinculante que lo regula de manera más completa. Específicamente en su artículo 11 establece dos normas que al complementarse constituyen el derecho humano a la alimentación: *a) el derecho a una alimentación adecuada*, de contenido amplio y relacionado con un nivel de vida digno; y, *b) el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*, que se refiere a la alimentación mínima esencial que se le debe garantizar a toda persona en cada Estado. La mezcla de ambas normas ha conducido a la adopción de un enfoque dual en las leyes

y políticas públicas de seguridad alimentaria: asistencia alimentaria a corto plazo y desarrollo socioeconómico a mediano y largo plazo.

6. Existen varios instrumentos universales y regionales de derechos humanos con carácter vinculante que protegen el derecho a la alimentación en el contexto de temas relevantes, como el genocidio, la protección de los refugiados y apátridas, el crimen de apartheid, la eliminación de la discriminación contra la mujer y la protección de los derechos del niño. Asimismo, varias organizaciones intergubernamentales han sido creadas con el objetivo específico de velar por la protección del derecho a la alimentación de las personas, como la Organización para la Alimentación y la Agricultura y el Programa Mundial de Alimentos, de las cuales Guatemala ha sido incluso socio fundador.
7. Además de los instrumentos vinculantes de derechos humanos, existen varias declaraciones internacionales que, sin tener carácter vinculante, abordan el tema de la seguridad alimentaria buscando crear influencia política y jurídica en los Estados. De hecho, sí han ejercido influencia considerable sobre la manera en que hoy en día se define y regula a la seguridad alimentaria alrededor del mundo, incluyendo en la legislación guatemalteca. También han sido influyentes las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente la número 12, pues su interpretación y desarrollo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sienta las pautas que todos los Estados deben seguir para proteger el derecho a la alimentación.
8. La supremacía y la rigidez constitucional, así como la justiciabilidad a través de procedimientos especiales (como el amparo y la inconstitucionalidad), son algunas de las ventajas que conlleva el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación. En el caso de Guatemala, el derecho a la alimentación se encuentra

reconocido en los artículos 51 (para menores de edad y ancianos), 96 (control de calidad de productos alimenticios) y 99 (alimentación y nutrición; sistema alimentario efectivo). No se considera un reconocimiento explícito y completo a favor de todos los habitantes, pero sí ha sido suficiente para que existan precedentes jurisprudenciales al respecto a través de los fallos de la Corte de Constitucionalidad, en los cuales se relaciona la alimentación y la seguridad alimentaria con otros derechos, principalmente el derecho a la salud.

9. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es el resultado de años de esfuerzos estatales, acompañados de una considerable dosis de presión internacional; no es el primer marco institucional de seguridad alimentaria en Guatemala, pero sí es el más completo hasta la fecha. A su vez, la Ley y el Reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria son el resultado de procesos consensuados entre representantes del Estado y de otros sectores de la sociedad (empresarial, sociedad civil, etcétera).
10. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe regirse por ciertos principios establecidos en el Decreto 32-2005, que aseguran el respeto a la dignidad de la persona humana; estos principios incluyen considerar a la seguridad alimentaria como un derecho humano, la prohibición de discriminación y el establecimiento de la seguridad alimentaria como una política de Estado, así como la solidaridad, la sostenibilidad y la participación ciudadana, entre otros.
11. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional cuenta con una estructura basada en tres niveles de acción: *a*) dirección, *b*) coordinación y *c*) ejecución. Para el efecto, crea a un órgano de dirección, denominado Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), conformado por doce representantes del gobierno, cinco representantes de la sociedad civil y dos del



sector empresarial. Asimismo, crea a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) como el órgano de coordinación, y a dos órganos de asesoría y cooperación, denominados Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) y Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA).

12. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria contempla una serie de “corresponsabilidades institucionales” que básicamente cubren los principales pilares de la seguridad alimentaria. Estas corresponsabilidades se asignan principalmente a los ministerios de: *a) Agricultura, Ganadería y Alimentación, b) Salud Pública y Asistencia Social, c) Economía, d) Trabajo y Previsión Social, e) Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y f) Educación;* así como a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y a las comisiones de seguridad alimentaria y nutricional creadas dentro del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Las instituciones que tienen más responsabilidades son el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (tiene a su cargo las corresponsabilidades de disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (le corresponde la utilización biológica de los alimentos y el tratamiento de la desnutrición).
  
13. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria contempla el financiamiento del SINASAN y sus proyectos a través de por lo menos tres vías: *a) cada entidad representada en el CONASAN está obligada a asignar recursos específicamente destinados a proyectos de seguridad alimentaria; b) El 0.5% del total recaudado cada año en concepto de Impuesto al Valor Agregado debe destinarse a acciones de seguridad alimentaria; y c) el Ministerio de Finanzas está obligado a contemplar una asignación presupuestaria para la implementación del SINASAN dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.*

14. El Código de Trabajo guarda relación con la seguridad alimentaria; en este trabajo se hizo énfasis en dos aspectos: el salario mínimo y el período de lactancia. El primero se debe a que hoy en día, el salario determina el acceso económico a los alimentos de la mayoría de familias. Si el salario es insuficiente para adquirir los productos alimentarios básicos, entonces no existe seguridad alimentaria. El segundo se incluye porque la lactancia materna es mundialmente reconocida como una herramienta de bajo costo y grandes beneficios para la nutrición y el bienestar de los recién nacidos. Algo tan valioso no debe ser negado a los hijos de madres trabajadoras y por ello es que debe ponerse especial atención al cumplimiento de las normas sobre el descanso o período de lactancia.
15. La Ley General de Enriquecimiento de Alimentos es el marco jurídico en Guatemala para la adición de micronutrientes esenciales en alimentos básicos de consumo masivo. Es de relativamente bajo costo y sus beneficios son potencialmente muy altos para mejorar la situación nutricional de los habitantes. Esta ley crea la Comisión Nacional de Fortificación, Enriquecimiento y/o Equiparación de Alimentos (CONAFOR) y establece los parámetros fundamentales para su posterior “operativización” a través de reglamentos.
16. El Código de Salud incluye varios artículos que guardan estrecha relación con la seguridad alimentaria. Comenzando por el artículo 43, en que el Estado se obliga a promover acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población guatemalteca, abarcando también disposiciones sobre la corrección de deficiencias nutricionales y el control de calidad e inocuidad de los alimentos, así como de los lugares de expendio de productos alimenticios.
17. La Ley para la Maternidad Saludable es una norma de tremenda importancia para la seguridad alimentaria en Guatemala debido a que atiende un problema extremadamente serio y prevalente en el país: la mortalidad materna y neonatal. La nutrición es adoptada

en esta ley como una herramienta para reducir la muerte de las madres y de sus hijos recién nacidos, a través de la suplementación alimenticia, la vigilancia nutricional, la promoción de la lactancia materna y programas de nutrición a favor de las mujeres en edad reproductiva.

18. El Reglamento para el Goce del Período de Lactancia guarda relación con la seguridad alimentaria debido a los beneficios nutricionales de la lactancia materna y la seguridad que proporciona la regulación del descanso o período de lactancia. Este reglamento otorga a las madres trabajadoras un descanso de media hora diaria dos veces al día durante un período de 10 a 12 meses, y es aplicable en los sectores público y privado.
19. El Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos se relaciona con la seguridad alimentaria porque busca prevenir que las personas enfermen por el consumo de alimentos contaminados con sustancias patológicas. A través del control de la calidad y la inocuidad de los alimentos, se está velando por el pilar de utilización biológica, sin el cual la seguridad alimentaria no existe.
20. Los reglamentos de fortificación del azúcar, la sal y la harina de trigo son de beneficio para la seguridad alimentaria de los habitantes guatemaltecos. Estas normas regulan la fortificación de alimentos básicos y de costo accesible con micronutrientes esenciales para el bienestar de la persona. Contribuyen a la salud pública y al desarrollo del país sin incurrir en costos desproporcionados ni a políticas asistencialistas que se mezclan con intereses electorales. Sencillamente ayudan a que las personas estén mejor nutridas sin que tengan que cambiar significativamente sus hábitos alimenticios.
21. De los ministerios de Estado, el MAGA es el que más se relaciona con la seguridad alimentaria, principalmente desde los ámbitos de la asistencia alimentaria y la producción agropecuaria. Además,

dentro de su estructura cuenta con un viceministerio encargado específicamente de la seguridad alimentaria y nutricional de los guatemaltecos.

## RECOMENDACIONES

1. La seguridad alimentaria es vista tradicionalmente como un tema “no jurídico”; es decir, que tiene poco o nada que ver con el derecho. Se recomienda que las Facultades de Derecho del país adopten dentro de su pensum aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, especialmente en las materias de: derechos humanos; derecho agrario; derecho ambiental; y derecho administrativo.
2. A menudo las investigaciones e informes académicos e institucionales de seguridad alimentaria incluyen un fundamento legal muy escueto, si es que incluyen alguno. Se recomienda que en las investigaciones de todo nivel que traten sobre la seguridad alimentaria tomen en cuenta el fundamento legal mencionado en este trabajo, especialmente respecto al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 51, 96 y 99 de la Constitución Política de la República y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero también incluyendo otras normas, como alguno de los numerosos instrumentos internacionales analizados en el capítulo II de este trabajo.
3. La fortificación de los alimentos es un tema que debe ser analizado con mayor profundidad, por el considerable impacto que surte sobre la nutrición de las personas en proporción con el moderado costo de la fortificación. Además, no involucra medidas asistencialistas ni tintes político-electorales, como sí ocurre en el caso de la asistencia alimentaria por períodos prolongados. Se recomienda explorar la posible fortificación de otros productos alimenticios básicos con micronutrientes esenciales; por ejemplo, la fluoración del agua en algunos municipios del país o la fortificación obligatoria de la harina de maíz.

4. En este trabajo no se incluyen normas internas de contenido ambiental. Sin embargo, la seguridad alimentaria y el medio ambiente guardan relación, especialmente en dos sentidos: *a)* la conservación de las especies vegetales y animales; *y, b)* el impacto del cambio climático sobre la producción de alimentos. Se recomienda que futuras investigaciones aborden cualquiera de estos temas con un enfoque jurídico, es decir, fundamentándose en (o proponiendo la creación de) normas de derecho internacional e interno.
5. Por la naturaleza de este trabajo, tampoco se incluye un apartado de legislación comparada. Sin embargo, este es un tema que debe ser estudiado en investigaciones futuras. En tal caso, se recomienda realizar un estudio comparado de las leyes marco de seguridad alimentaria que se han aprobado en la región latinoamericana, incluyendo a la Ley del SINASAN guatemalteca, con el objetivo de buscar elementos en común y aspectos que podrían ser aplicados en la legislación nacional.
6. El Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional es una entidad con diez años de existir, cuyo funcionamiento amerita ser analizado detenidamente. Se recomienda hacer un estudio cronológico sobre el funcionamiento del VISAN a partir de su creación en 2003 hasta la fecha.

## BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID), *Alcanzando la seguridad alimentaria en Guatemala: Oportunidades y retos*, Guatemala, USAID, 2010.

\_\_\_\_\_, *Guatemala: perspectiva de seguridad alimentaria, enero a junio 2011*, Guatemala, USAID/MFEWS, 2011.

ALDERMAN, Liz, "El hambre arremete contra niños empobrecidos en Grecia", *The New York Times, International Weekly, Prensa Libre*, 28 de abril de 2013.

ARISPE, Ivelio y TAPIA, María Soledad, "Inocuidad y calidad: Requisitos indispensables para la protección de la salud de los consumidores", *Revista Agroalimentaria*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, núm. 24, enero-junio 2007.

ÁVILA, Amílcar, "Crece la obesidad en guatemaltecos", *publinews*, Guatemala, 11 de marzo de 2013.

BOJIC BULTRINI, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Ginebra, FAO, 2010,

CAAL CAAL, German, *El delito de discriminación en el derecho penal guatemalteco*, Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2006, tesis de licenciatura.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho laboral*, Buenos Aires, Heliasta, 1998.

CADENAS JÁUREGUI, Claudia del Carmen, *Evaluación de la presencia de vitamina "A" en azúcar expendida al menudeo en el departamento de El Progreso en áreas de mayor riesgo y exposición al calor*, Guatemala,

- Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, tesis de licenciatura, 2008.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, *La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*, San José, Costa Rica, IIDH, 1994.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario, *Derecho administrativo*, Guatemala, 2000, t. I, "Teoría general".
- CASTRILLO OLANO, Betzy Antonieta, *Evaluación de la situación nutricional de yodo en niños y niñas, de escuelas oficiales rurales mixtas de la región V y VI del país, a través de la excreción urinaria de yodo*, Guatemala, Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia, 2007, tesis de maestría en nutrición y alimentación.
- CENTRO NACIONAL DE ANÁLISIS Y DOCUMENTACIÓN JUDICIAL DEL ORGANISMO JUDICIAL (CENADOJ), *Sumario Diario de Centro América del miércoles 19 de mayo de 2004*, Guatemala, CENADOJ, 2004.
- COMISIÓN NACIONAL DE FORTIFICACIÓN, ENRIQUECIMIENTO Y/O EQUIPARACIÓN DE ALIMENTOS (CONAFOR), *Consolidado de legislación para fortificación de alimentos*, Guatemala, CONAFOR, 2010.
- COMITÉ DE PRONÓSTICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, SECRETARÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SESAN), *Pronóstico de seguridad alimentaria y nutricional. Guatemala. Período enero a febrero 2013*, Guatemala, SESAN, 2013.
- CORONADO, Eddy, "La roya del café todavía es un mal que no tiene cura", *Siglo 21*, Guatemala, 31 de enero 2013, <http://www.s21.com.gt/pulso/2013/01/31/roya-cafe-todavia-mal-que-no-tiene-cura>.
- DUGARD, John, *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid*, s.l.e., Naciones Unidas, 2009.



ELIKA, FUNDACIÓN VASCA PARA LA SEGURIDAD AGROALIMENTARIA, *Revisión de la crisis alimentaria desatada por la bacteria E. Coli en Europa, España*, ELIKA, 2011.

FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), *Desnutrición crónica: el enemigo silencioso, Guatemala*, UNICEF, 2007.

FRANCO DE MÉNDEZ, Nancy, *Mortalidad materna en Guatemala: una tragedia evitable*, Biblioteca Virtual en Población del Centro Centroamericano de Población, Costa Rica, junio 2003, <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/texto/18/index.htm>.

GABIN DE SARDOY, María de las Mercedes, *Anemia y fortificación de harina de trigo*, Argentina, <http://www.nutri-salud.com.ar/articulos/anemia.php>.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución*, México, UNAM, 1983.

GARMENDIA, Maité, "Urge política de seguridad alimentaria", *Prensa Libre*, Guatemala, 17 de octubre de 2003, [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com).

GERARD, Alain, *Elementos del derecho a la alimentación (estructura, principios y disposiciones esenciales)*, Roma, FAO, 1975.

GOBIERNO DE GUATEMALA, *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala: II informe de avances*, Guatemala, Tipografía Nacional, 2006.

\_\_\_\_\_, *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Guatemala, Tipografía Nacional, 2005.

\_\_\_\_\_, *Propuesta de reformas constitucionales*, Guatemala, 2012.

GONZÁLEZ, Ana, "El salario mínimo seguirá alejado de la canasta básica alimentaria", *La Hora*, Guatemala, 15 de diciembre de 2012, <http://>

lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/170420-el-salario-minimo-seguira-alejado-de-la-canasta-basica-alimentaria.

GRAMAJO, Jessica, “Frenan bacteria *E. coli* en Xenacoj”, *Prensa Libre*, Guatemala, 18 de abril de 2013.

GRAVE, Carlos, “Estudiantes reciben leche con mal olor”, *Prensa Libre*, Guatemala, 09 de abril de 2007, [http://www.prensalibre.com/noticias/Estudiantes-reciben-leche-mal-olor\\_0\\_146986676.html](http://www.prensalibre.com/noticias/Estudiantes-reciben-leche-mal-olor_0_146986676.html).

GUAMUCH, Mónica, *Programas de salud pública de fortificación de alimentos en Centroamérica*, Guatemala, INCAP, 2003, nota técnica núm. 32.

GUTIÉRREZ DE COLMENARES, Carmen María y CHACÓN DE MACHADO, Josefina, *Introducción al Derecho*, 7ª. reimpresión de la 3ª. ed., Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, 2011.

HURTADO, Paola, “Oficina del PDH despide a mujer durante su período de lactancia”, *elPeriódico*, Guatemala, 11 de febrero de 2007, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070211/actualidad/36647/>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2011 (Resumen)*, Guatemala, INE, 2011.

\_\_\_\_\_, *Índice de precios al consumidor*, Guatemala, INE, mayo 2012.

IZAGUIRRE NAVARRO, Honnell Osberto, *Compendio de derecho del trabajo de Guatemala*, Guatemala, IIJ-URL/USAID, 2012.

JUÁREZ, Tulio, “Oficializan salarios mínimos para el 2013”, *elPeriódico*, Guatemala, 28 de diciembre de 2012, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20121228/pais/222702>.

- LATHAM, Michael, *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*, Roma, FAO, 2002, Colección FAO: "Alimentación y nutrición", núm. 129.
- LEAL, Marcela, "Nutrición y salud bucal", Argentina, 2004, <http://usuarios.advance.com.ar/asociacionsaludbucal/nutricion.htm>.
- LEPE SOSA, Luis Andrés, *Análisis jurídico del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN)*, Guatemala, URL, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2008, tesis de licenciatura.
- \_\_\_\_\_, "El derecho a la alimentación en la Constitución guatemalteca", en Andrade, Larry y Ferrer-Macgregor, Eduardo, *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Guatemala, IJ-URL/IJ-UNAM, 2013.
- LORENZANA ALBERT, Paulina, "Seguridad alimentaria, tecnología y nutrición", *Revista Agroalimentaria*, vol. 5, núm. 8, junio 1999, Mérida, Venezuela, Universidad Los Andes.
- MALDONADO RÍOS, Erick, *Derecho guatemalteco de los tratados internacionales*, Guatemala, IJ-URL, 2013, cuaderno de estudio 117.
- MARTÍNEZ TURCIOS, Luis Mario, y BURGOS FETZER, Ernesto, *Una historia sin finalizar... Manual de derechos humanos para docentes de las facultades de ciencias jurídicas y sociales*, Guatemala, USAC/URL, 2008.
- MECHLEM, Kerstin, "Food Security and the right to food in the discourse of the United Nations", *European Law Journal*, Londres, vol. 10, núm. 3, 2004.
- MÉNDEZ VILLASEÑOR, Claudia, "Sal guatemalteca no supera prueba de yodo", *el Periódico*, Guatemala, 20 de junio de 2011, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110620/pais/197057/>.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN (MAGA), *Manual de organización de funciones. Nueva estructura. Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Guatemala, MAGA, 2011.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL (MSPAS), *Plan Estratégico Nacional de Reducción de la Mortalidad por Desnutrición Aguda y las Enfermedades Asociadas*, Guatemala, MSPAS, 2009.

MORALES AGUILAR, MARÍA REGINA, “Fuentes del derecho administrativo (I)”, en Ballbé, Manuel y Franch, Marta (dirs.), *Manual de derecho administrativo: Una perspectiva desde los ordenamientos de Guatemala y España*, Girona, Universidad Autónoma de Barcelona/AECI, 2002.

\_\_\_\_\_, “Fuentes del Derecho administrativo (II): el reglamento”, en Ballbé, Manuel y Franch, Martha (dirs.), *Manual de derecho administrativo: Una perspectiva desde los ordenamientos de España y Guatemala*, Girona, Universidad Autónoma de Barcelona/AECI, 2002.

MUKHERJEE, Amitava *et al.*, *Social access and social protection for food security in Asia Pacific*, Indonesia, CAPSA-ESCAP, 2010.

MUNAÍZ, Claudia, “Flúor en la sal: medida urgente”, *Prensa Libre*, Guatemala, 08 de agosto de 2004, [http://www.prensalibre.com/noticias/Fluor-sal-medida-urgente\\_0\\_94191932.html](http://www.prensalibre.com/noticias/Fluor-sal-medida-urgente_0_94191932.html).

NOGUERA ZELAYA, Arnulfo, *Programas de fortificación de sal con yodo en Centroamérica: Lecciones aprendidas*, Guatemala, INCAP, 1999, notas técnicas.

OCHAETA ARGUETA, Fredy, “La Procuraduría de los Derechos Humanos, sus alcances y limitaciones”, *Revista Jurídica*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, núm. X, 2005.

ORELLANA PORTILLO, Gustavo Adolfo, “Derechos de la madre trabajadora durante el embarazo”, *Revista Jurídica*, Guatemala, núm. XVIII, IJ-URL, 2013.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO), *Directrices voluntarias en apoyo de la realización*

*progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma, FAO, 2005.

\_\_\_\_\_, *Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO, 1999, estudio legislativo 68.

\_\_\_\_\_, *Seguridad alimentaria y nutricional: Base del desarrollo de Guatemala*, Guatemala, FAO, 2005.

\_\_\_\_\_, *Textos Fundamentales*, Roma, FAO, 2011, vol. 1.

\_\_\_\_\_, y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*, Roma, FAO/OMS, 2003.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), *Iodine status worldwide: WHO Global database on iodine deficiency*, Ginebra, OMS, 2004.

PALENCIA, Gema, "Relator alarmado por hambre en el país", *Prensa Libre*, Guatemala, 05 de febrero de 2007, [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com).

PALMA, Claudia, "La CC resuelve dejar la sal sin yodo ni flúor", *elPeriódico*, Guatemala, 2006, <http://www.elperiodico.com.gt/es//pais/36122>.

\_\_\_\_\_, "La lucha contra las caries es una batalla que se pierde en el país", *elPeriódico*, Guatemala, 02 de enero de 2006, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20060103/actualidad/23329/?tpl=54>.

\_\_\_\_\_, "Salud, sin tomar acciones sobre yodo y flúor en sal", *elPeriódico*, Guatemala, 2007, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070130/actualidad/36247/>.

PÉREZ, Mynor, "Proponen ley de seguridad alimentaria", *Prensa Libre*, Guatemala, 02 de septiembre de 2004, [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com).

PINSTRUP-ANDERSEN, Per, "Food security: definition and measurement", *Food Security*, vol. 1, núm. 1, Holanda, 2009.

PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1991.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (PDH), *El rostro humano del hambre: Tercer informe del Procurador de los Derechos Humanos en seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala*, Guatemala, PDH, 2010.

\_\_\_\_\_, *La situación de los derechos humanos: Primer semestre 2011. Informe a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República*, Guatemala, PDH, 2011.

PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA FAO-EC, *An introduction to the basic concepts of food security*, Roma, FAO-CE, 2008.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA), *Regulaciones Generales*, Roma, PMA, 2010.

ROHRMOSER VALDEAVELLANO, Rodolfo, "La Constitución guatemalteca y la protección internacional de los derechos humanos", *Revista Jurídica*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, núm. II, 2001.

SANTOS, Julio, "Analista: 7 de cada 10 chapines no podrán prepararse fiambre", *Siglo 21*, Guatemala, 30 de octubre de 2012, <http://www.s21.com.gt/analista/2012/10/30/analista-7-cada-10-chapines-no-podran-prepararse-fiambre>.

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA (SEGEPLAN), *Perfil ejecutivo: Programa Mundial de Alimentos (PMA)*, Guatemala, s.f.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, *Memoria de labores 2005*, Guatemala, SESAN, 2005.

\_\_\_\_\_, *Memoria de labores 2006*, Guatemala, SESAN, 2006.

\_\_\_\_\_, *Memoria de labores 2011*, Guatemala, SESAN, 2011.

UNNEVEHR, Laurian J., *Food safety in food security and food trade*, Washington, D.C., IFPRI, Focus 10, informe 1 de 17, 2003.

VALDÉS, Mirja, “Las enfermedades que matan al guatemalteco”, *el Periódico*, Guatemala, 20 de enero de 2008, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080120/pais/47674>.

VÁSQUEZ, Byron Rolando, “Andrés Botrán juramentado como Secretario de Seguridad Alimentaria”, *Diario de Centro América*, núm. 564, Guatemala, miércoles 25 de mayo de 2005, [www.dca.gob.gt](http://www.dca.gob.gt).

VIVERO POL, José Luis, *El hambre y las leyes del hombre: El derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria en América Latina en 2010*, Nicaragua, Acción Contra el Hambre, 2010.





ANEXO 1:  
LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

DECRETO NÚMERO 32-2005

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que es un derecho de todos los guatemaltecos acceder a una alimentación que satisfaga sus necesidades nutricionales y sociales, condición fundamental para el logro del desarrollo integral de la persona y de la sociedad en su conjunto, por lo 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 representan un serio obstáculo para el desarrollo social y económico del país, especialmente en el área rural y en los grupos urbano marginales e indígenas.

CONSIDERANDO:

Que las raíces de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca son complejas y guardan relación con todos los campos de acción del desarrollo, por lo que es necesario buscar soluciones con enfoque integral y multicultural, que valoren y enriquezcan los patrones de consumo y las prácticas productivas con participación multisectorial y multidisciplinaria, y que es deber del Estado velar por la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de la República que establecen la responsabilidad del mismo de velar por la salud y el bienestar en general de las personas.

## CONSIDERANDO:

Que históricamente se realizaban prácticas productivas de maíz y frijol que garantizaban la disponibilidad del alimento y un patrón de consumo que investigaciones demuestran nutricionalmente adecuado, y que el derecho a la alimentación se formula por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 en su artículo 25; de igual forma se hace énfasis en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y Guatemala en ambos casos, al hacerse parte de estos Tratados, reconoce la obligación de respetar, proteger y realizar progresivamente los derechos en ellos reconocidos, incluido el derecho a una alimentación adecuada.

## CONSIDERANDO:

Que el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a solicitud de los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de Roma de 1996, asentó en la observación general número 12 de 1999 la interpretación del contenido normativo del artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## CONSIDERANDO:

Que el abordaje a la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional es responsabilidad de todos los estratos sociales públicos y privados para garantizar la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento de los alimentos en base a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

## POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 inciso a) y 176 de la Constitución Política de la República.

DECRETA:

La siguiente:

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

*Artículo 1. Concepto.* Para los efectos de la presente Ley, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece como Seguridad Alimentaria y Nutricional “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna 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”.

*Artículo 2. Prohibición de discriminación.* La discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivo de raza, etnia, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio del derecho a la SAN, constituye una violación a la presente Ley.

*Artículo 3. Política.* La Seguridad Alimentaria y Nutricional se asume como una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional.

*Artículo 4. Coordinación.* La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece los principios rectores, ejes temáticos y lineamientos generales para orientar las acciones de las diferentes

instituciones que desarrollan actividades para promocionar la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población; dicha política se rige por los siguientes principios:

- a. *Solidaridad*. Las acciones encaminadas a la seguridad alimentaria y nutricional deben priorizar la dignidad de los guatemaltecos. Asimismo, debe fomentar la identificación de los miembros de la sociedad a sentir como propio el problema de inseguridad alimentaria y nutricional que afecta a gran proporción de la población, y a que cualquier acción que se hace en beneficio a unos, beneficia a todos.
- b. *Transparencia*. Las intervenciones están basadas en información y métodos objetivos, cuentan con mecanismo de monitoreo y evaluación permanentes, fomentando la transparencia en el gasto público, la auditoría social y toman en cuenta las necesidades de la población.
- c. *Soberanía alimentaria*. El Estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca.
- d. *Tutelaridad*. Por mandato constitucional y de oficio, el Estado de Guatemala debe velar por la seguridad alimentaria y nutricional de la población, haciendo prevalecer la soberanía alimentaria y la preeminencia del bien común sobre el particular.
- e. *Equidad*. El Estado debe generar las condiciones para que la población sin distinción de género, etnia, edad, nivel socio económico, y lugar de residencia, tenga acceso seguro y oportuno a los alimentos.
- f. *Integralidad*. La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe tener carácter integral, incluyendo los aspectos de disponibilidad, acceso físico, económico, social, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.

Para su implementación se toma en cuenta lo que en materia de ordenamiento territorial, diversidad cultural, educación, salud, protección ambiental, recursos hídricos y productividad establece la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley y las políticas públicas.

- g. *Sostenibilidad.* La seguridad alimentaria y nutricional se basa en un conjunto de factores de carácter sostenible, que garantizan el acceso físico, económico, social, oportuno y permanente a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, para su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.

Respecto al factor productivo, se basa en modelos productivos sostenibles que respetan la diversidad biológica y cultural y protegen los recursos naturales.

La sostenibilidad se garantiza, además, mediante las normas, políticas públicas e instituciones necesarias y debe estar dotada de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios.

- h. *Precaución.* La importación de alimentos genéticamente modificados –materia prima y terminados– están sujetos al etiquetado respectivo y a las regulaciones que las leyes específicas establecen, garantizando su trazabilidad e inocuidad. Al importador le corresponde comprobar, ante las entidades públicas correspondientes, dicha trazabilidad e inocuidad.

Para proteger el germoplasma nativo, se regula la importación, experimentación y cultivo de semillas genéticamente modificadas, mediante la emisión de las leyes respectivas, en concordancia con los convenios y protocolos que el Estado de Guatemala es signatario.

- i. *Descentralización.* El Estado traslada de acuerdo a su competencia, capacidades de decisión, formulación y manejo de recursos a los

ámbitos departamental, municipal y comunal, creando las normas e instituciones que sean necesarias.

- j. *Participación ciudadana.* El Estado promueve la participación articulada de la población en la formulación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y las políticas sectoriales que de ella se deriven.

*Artículo 5. Participación.* El Gobierno de Guatemala promoverá un proceso de consulta con la sociedad civil organizada para proponer soluciones y definir estrategias orientadas a garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN– en productos tradicionales como maíz y frijol en las tierras aptas para dichos cultivos, lo que debe reflejarse en planes operativos y estratégicos.

## CAPÍTULO II

### DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

*Artículo 6. Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN–.* Se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN–, integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, contando con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

*Artículo 7. Objetivos.* El objetivo fundamental del SINASAN es establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN a través de planes, siendo sus objetivos principales:

- a. Impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición y reducción de enfermedades carenciales y por exceso en todo el territorio nacional y la eliminación de la transmisión

intergeneracional de la desnutrición, creando y fortaleciendo condiciones que contribuyan a que toda la población acceda a oportunidades de desarrollo humano digno;

- b. Diseñar e implementar acciones eficaces y oportunas de disponibilidad de productos básicos de la alimentación y asistencia alimentaria a los grupos de población que padecen desnutrición, complementadas con programas de desarrollo comunitario y seguridad alimentaria y nutricional;
- c. Impulsar los objetivos de la Política Nacional de SAN del Estado guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país.

*Artículo 8. Estructura del SINASAN.* El SINASAN estará conformado por tres niveles de acción:

- a. Nivel de dirección y decisión política, constituido por el Consejo Nacional de SAN.
- b. Nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República.
- c. Nivel de ejecución, conformado por las instituciones o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en SAN en todos los niveles.

*Artículo 9. Órganos.* El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional está integrado por los siguientes órganos:

- a) El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como ente rector;
- b) La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República;
- c) Instancia de consulta y participación social;
- d) Grupo de instituciones de apoyo.

*Artículo 10. Responsabilidad de delegados.* Los delegados de cada institución u organización que integran el sistema, deberán contar con la delegación de autoridad institucional para asumir compromisos ante el SINASAN. Cada integrante del SINASAN será responsable del cumplimiento de las directrices y acuerdos emanados del CONASAN en la institución u organización que representa.

### CAPÍTULO III

#### DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL –CONASAN–

*Artículo 11. Creación.* Se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN–, el que por medio de su secretario formará parte del Gabinete General, Gabinete Social y Gabinete de Desarrollo Rural.

*Artículo 12. Naturaleza.* El CONASAN será el ente rector del SINASAN. Será responsable de impulsar las acciones que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país.

*Artículo 13. Estructura.* El CONASAN está integrado por los siguientes representantes institucionales:

- a. El Vicepresidente de la República, quien lo preside;
- b. El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien actuará como Secretario del Consejo;
- c. El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
- d. El Ministro de Economía;
- e. El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social;
- f. El Ministro de Educación;
- g. El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda;
- h. El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales;
- i. El Ministro de Trabajo y Previsión Social;
- j. El Ministro de Finanzas Públicas;



- k. El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- l. La Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente;
- m. Dos representantes del Sector Empresarial;
- n. Cinco representantes de la Sociedad Civil.

Respetando los principios de autonomía municipal y división de poderes, podrán ser miembros del CONASAN, si así lo consideran conveniente:

- a. El Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM–;
- b. El Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso de la República.

Los ministros podrán delegar su representación únicamente en los viceministros y los demás funcionarios delegarán su representación únicamente en el funcionario inmediato inferior que los sustituye en el cargo.

*Artículo 14. Responsabilidad.* Cada uno de los integrantes del CONASAN será responsable de impulsar al interior de las instituciones que representan, el cumplimiento de los instrumentos y acciones de la política SAN, las acciones que se deriven de los planes estratégicos y operativos que permitan enfrentar problemas coyunturales graves de inseguridad alimentaria, así como las demás directrices emitidas por resolución, que deberán ser acatadas por las instituciones de gobierno en el momento que las transcriba la Secretaría Ejecutiva.

*Artículo 15. Atribuciones.* El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene como atribuciones:

- a. Vigilar el cumplimiento de los objetivos, acuerdos y compromisos generados en el SINASAN;
- b. Aprobar y promover el cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;

- c. Promover para su aprobación la legislación y reglamentación necesaria de productos básicos de alimentación como maíz y frijol, la ampliación de la canasta básica y la aplicación de la política SAN;
- d. Estudiar y aprobar políticas, planes y estrategias de SAN y velar por la disponibilidad y asignación de recursos humanos y financieros para hacer efectiva su implementación;
- e. Conocer el nivel de ejecución de los planes estratégicos, emitir correctivos, replantear estrategias, aprobar acciones coyunturales;
- f. Unificar criterios sobre estrategias para afrontar el problema alimentario y nutricional en forma integral y sistemática, fortaleciendo las diversas formas productivas de productos tradicionales como maíz y frijol en el marco de la interculturalidad, definiendo las responsabilidades y compromisos de los sectores involucrados;
- g. Implementar la normativa gubernamental que permita velar por la reducción de la malnutrición dentro de la sociedad guatemalteca;
- h. Velar por la inclusión e implementación de los aspectos correspondientes de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los distintos sectores de gobierno;
- i. Armonizar la Política Nacional de SAN con las otras políticas sociales y económicas del gobierno, así como con la estrategia de reducción de la pobreza;
- j. Conocer, analizar y proponer correctivos a las políticas y estrategias en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sobre la base de las recomendaciones que anualmente emitirá el Procurador de los Derechos Humanos en relación con el respeto, protección y realización progresiva del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

*Artículo 16. Sesiones del CONASAN.* El CONASAN efectuará reuniones ordinarias cuando fuere convocado en la forma que determine el reglamento, pero obligatoriamente lo hará en forma trimestral, emitiendo resoluciones en forma colegiada.

*Artículo 17. Planes coyunturales.* El CONASAN podrá aprobar planes estratégicos y operativos coyunturales para enfrentar problemas graves de desnutrición y hambre en poblaciones identificadas como de inseguridad alimentaria y nutricional, debiendo solicitar al Congreso de la República, por conducto de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, emitir la resolución correspondiente, que permita reorientar los recursos de las instituciones que la integran, sin que para ello se declare estado de emergencia en las comunidades que sean identificadas.

*Artículo 18. Integración de planes operativos.* Las instituciones gubernamentales miembros del CONASAN formularán dentro de sus Planes Operativos Anuales, los instrumentos de política y líneas de acción sectorial en coherencia con los objetivos del SINASAN, los que serán sometidos al conocimiento y aprobación del CONASAN.

#### CAPÍTULO IV

### DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*Artículo 19. Creación.* Se crea la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República –SESAN–, con las atribuciones adelante mencionadas.

*Artículo 20. Naturaleza.* La SESAN es el ente coordinador del SINASAN y tendrá la responsabilidad de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN, así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.

*Artículo 21. Estructura.* La SESAN para el desarrollo de sus áreas de trabajo, podrá desarrollar la estructura administrativa y operativa que le demanden esas funciones. Dicha estructura deberá contemplarse en

el reglamento de la presente Ley, quedando integrada en su fase inicial así:

- a. El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- b. El personal técnico y equipo que le permita dar cumplimiento a sus áreas de trabajo;
- c. Técnicos superiores de las instituciones del Estado representadas en el CONASAN, quienes serán puntos de enlace;
- d. Técnicos de la instancia de consulta y participación social y del grupo de instituciones de apoyo, cuando les sea requerido por SESAN.

*Artículo 22. Atribuciones.* La SESAN será la encargada de establecer los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, la sociedad guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, en los diferentes niveles del país (nacional, departamental, municipal y comunitario).

La SESAN coordinará la formulación del Plan Estratégico Nacional de SAN, lo propondrá al CONASAN; asimismo coordinará su actualización, ejecución, seguimiento y evaluación y apoyará a las instancias ejecutoras en la planificación y programación de los planes sectoriales estratégicos y operativos con acciones priorizadas de acuerdo a la Política Nacional de SAN; asimismo, someterá a consideración ante el CONASAN los ajustes pertinentes.

La SESAN será responsable de las siguientes acciones específicas:

- a. Presentar al CONASAN, para su aprobación, el proyecto de Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- b. Proponer al CONASAN la definición de políticas u otros aspectos legales que sean complementarios y necesarios para la implementación de la Política Nacional de SAN;

- c. Coordinar la implementación de los instrumentos de la Política Nacional de SAN en forma programática y coherente con las políticas que se relacionen;
- d. Realizar todas las acciones pertinentes para alcanzar el logro de los objetivos del CONASAN;
- e. Diseñar, implementar y operar el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en adelante SIINSAN, que permita el monitoreo y evaluación de la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el avance y los efectos de los planes y programas estratégicos, así como el Sistema de Alerta Temprana para identificar situaciones coyunturales de inseguridad alimentaria y nutricional;
- f. Difundir la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y velar por su cumplimiento;
- g. Apoyar a las instituciones que lo soliciten en la gestión de los recursos financieros que demanden para desarrollar el Plan Estratégico de SAN, así como los recursos que demande el SINASAN;
- h. Velar por la inclusión e implementación de lo que corresponda a la consecución de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en los distintos sectores de gobierno;
- i. Sensibilizar a las instituciones del sector público y privado, a los organismos internacionales y a la sociedad en general, sobre la magnitud y trascendencia del problema alimentario y nutricional;
- j. Identificar los grupos de población con alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, con el objeto de prevenir sus consecuencias y priorizar y ejecutar acciones;
- k. Desarrollar planes estratégicos y operativos para enfrentar problemas graves de malnutrición y hambre en poblaciones identificadas como de inseguridad alimentaria y nutricional, desarrollando la gestión que ello demande al interior de las instituciones de gobierno, sociedad civil y cooperación internacional;
- l. Coordinar con la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN– las solicitudes, ofrecimientos y

- donaciones que a través de convenios se produzcan en políticas, planes y programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional y el combate contra el hambre;
- m. Documentar y normar el uso de las donaciones que se reciban en relación a SAN;
  - n. Propiciar en los distintos sectores el enfoque intersectorial e integral de la SAN y la acción coordinada entre las instancias gubernamentales, no gubernamentales y de la cooperación internacional en aspectos de SAN;
  - o. Propiciar la existencia y funcionamiento efectivo de canales y espacios de diálogo y comunicación, así como mecanismos de consulta y coordinación entre el Organismo Ejecutivo, la sociedad civil y la cooperación internacional, fomentando el estudio y análisis del problema alimentario nutricional y sus soluciones;
  - p. Las demás atribuciones que sean inherentes a su naturaleza y objetivos, así como las que en su momento delegue el CONASAN.

## CAPÍTULO V

### DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*Artículo 23. Funcionamiento.* Para el funcionamiento de la SESAN, el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional está encargado de:

- a. Actuar como Secretario del CONASAN;
- b. Velar por la realización de las funciones de la SESAN;
- c. Apoyar el establecimiento de mecanismos de transparencia y auditoría social en el manejo de fondos para la SAN;
- d. Realizar todas las acciones pertinentes para alcanzar el logro de los objetivos del CONASAN, así como de la política y planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional;

- e. Representar al Organismo Ejecutivo por designación Presidencial de la República, ante instancias internacionales vinculadas en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- f. Representar al CONASAN ante el Gabinete General, el Gabinete Social y el Gabinete de Desarrollo Rural del Organismo Ejecutivo;
- g. Otras que específicamente le determine el Presidente de la República.

*Artículo 24. Requisitos.* Para ser Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República se requieren los mismos requisitos y calidades que para ser Ministro, teniendo la misma jerarquía de éstos, debiendo tener conocimiento de la realidad nacional, compromiso social y experiencia probada en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

## CAPÍTULO VI

### DE LA INSTANCIA DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

*Artículo 25. Creación.* Como parte del SINASAN se crea la instancia de Consulta y Participación Social, la que brindará aportes técnicos, identificará e instrumentará acciones en temas relacionados con la SAN cuando le sea requerido por la SESAN. La naturaleza, integración, estructuración y funcionamiento de este grupo será determinada en el correspondiente reglamento de esta Ley.

*Artículo 26. Atribuciones.* La Instancia de Consulta y Participación Social se desempeñará dentro del marco de acciones siguientes:

- a. Brindar asesoría al CONASAN a través de la SESAN en torno a los campos de acción de los sectores que representa;
- b. Promover que, en la consecución de los objetivos del SINASAN, el CONASAN involucre a los sectores que representan;
- c. Promover la participación de los sectores que representan la articulación de acciones que permitan la implementación del Plan Estratégico Nacional de SAN;

- d. Asesorar a la SESAN en la toma de decisiones para atender situaciones coyunturales o estructurales de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

## CAPÍTULO VII

### DEL GRUPO DE INSTITUCIONES DE APOYO

*Artículo 27. Instituciones de Apoyo.* La SESAN contará con un grupo de instituciones de apoyo conformado por instituciones de gobierno no integradas dentro del CONASAN y de los organismos de la cooperación internacional que puedan brindar soporte técnico, financiero y operativo cuando les sea requerido por la SESAN, para lo cual los titulares superiores de las instituciones formalizarán su apoyo mediante convenios de cooperación o coordinación que se acuerden.

## CAPÍTULO VIII

### DE LAS CORRESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES

*Artículo 28. Disponibilidad de alimentos.* En el ámbito sectorial, corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, impulsar las acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población, ya sea por producción local o vía importaciones, en forma oportuna, permanente e inocua.

*Artículo 29. Acceso a los alimentos.* En el ámbito sectorial, corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, impulsar las acciones tendientes a contribuir al acceso físico, económico y social a los alimentos de la población de forma estable.



*Artículo 30. Consumo de alimentos.* En el ámbito sectorial, corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, impulsar las acciones para desarrollar capacidades en la población para decidir adecuadamente sobre la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos.

*Artículo 31. Utilización biológica de los alimentos.* En el ámbito sectorial, corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, impulsar las acciones que permitan a la población mantener las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que consume.

*Artículo 32. Tratamiento de la desnutrición.* En el ámbito sectorial, corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, impulsar las acciones que permitan fortalecer y actualizar de forma continua los recursos humanos institucionales y de otras instancias sobre el diagnóstico, tratamiento, recuperación y rehabilitación del desnutrido.

*Artículo 33. Información, monitoreo y evaluación de la SAN.* En el ámbito sectorial, corresponde a la SESAN, en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, diseñar, montar y operar el sistema de información y vigilancia de la SAN, con el apoyo de la cooperación internacional.

*Artículo 34. Descentralización.* En los ámbitos departamental, municipal y comunitario, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conformarán comisiones específicas de SAN para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Política SAN y del Plan Estratégico, con sus respectivos programas, proyectos y actividades, en coordinación con la SESAN.

## CAPÍTULO IX

### ALCANCES

*Artículo 35. Observancia.* Esta Ley es de observancia general en el territorio nacional, con acciones específicas de prioridad en las poblaciones definidas como vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional.

*Artículo 36. Delegación de responsabilidades.* Esta Ley le permite al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN– adjudicar responsabilidades específicas a sus integrantes y, con base en esas responsabilidades y compromisos, evaluar los logros y resultados para encauzar la obtención de los objetivos propuestos en el Plan Estratégico Nacional y los planes operativos.

## CAPÍTULO X

### DISPOSICIONES FINALES

*Artículo 37. Asignación específica.* Cada una de las instituciones gubernamentales que forman parte del CONASAN contemplarán en la planificación de su presupuesto ordinario, la asignación de recursos para la ejecución de programas, proyectos y actividades que operativicen la política, con sus respectivos planes estratégicos.

*Artículo 38. Asignación presupuestaria específica.* El Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, debe incluir en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada Ejercicio Fiscal, la asignación del medio punto porcentual (0.5%), específicamente para programas y proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población en pobreza y pobreza extrema, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Número 32-2001, Reforma a la Ley de Impuesto al Valor Agregado, de fecha 26 de julio de 2001, lo que no debe interpretarse como el techo presupuestario asignado a las actividades de seguridad alimentaria y nutricional. Estos recursos financieros serán destinados a los ministerios e instituciones que el

CONASAN defina de acuerdo a las responsabilidades sectoriales e institucionales que el Plan Estratégico establezca.

*Artículo 39. Informe de recaudación.* Anualmente, CONASAN solicitará al Ministerio de Finanzas Públicas la estimación de los recursos provenientes del IVA, a efecto que se contemple dentro del proceso de gestión y planificación presupuestaria, el recurso que corresponderá a las instituciones inmersas dentro del Plan Estratégico Nacional de SAN.

*Artículo 40. Asignación presupuestaria anual.* El Ministerio de Finanzas Públicas, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos y espacios presupuestarios, contemplará dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año, la asignación financiera que demande la implementación del SINASAN en su conjunto, el cual será formulado por la SESAN por los conductos pertinentes.

*Artículo 41. Sanciones.* Los ministerios integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional quedan facultados para proponer a las instancias correspondientes, los elementos técnicos y administrativos que permitan sancionar las acciones que pongan en riesgo el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional establecido en el artículo 1 de esta Ley.

*Artículo 42. Reglamento.* El CONASAN por medio de la SESAN, elaborará en un plazo máximo de noventa (90) días calendario a partir de la aprobación de esta Ley el correspondiente proyecto de reglamento, y lo presentará para su aprobación a la Presidencia de la República.

*Artículo 43. Divulgación.* El Organismo Ejecutivo deberá divulgar esta Ley a través de todos los medios de comunicación social del país.

*Artículo 44. Vigencia.* El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

**REMÍTASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN,  
PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.**

**EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO,  
EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL SEIS DE ABRIL DE DOS  
MIL CINCO.**

**JORGE MÉNDEZ HERBRUGER  
PRESIDENTE**

**MAURICIO NOHÉ LEÓN CORADO  
SECRETARIO**

**FRANCISCO JAVIER DEL VALLE  
SECRETARIO**

**PALACIO NACIONAL:** Guatemala, veinticinco de abril del año dos mil cinco.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BERGER PERDOMO**

Álvaro Aguilar Prado,  
Ministro de Agricultura,  
Ganadería y Alimentación

Luis Óscar Estrada Burgos  
Viceministro de Inversión y  
Competencia  
Encargado del Despacho

Marco Tulio Sosa Ramírez  
Ministro de Salud Pública

María del Carmen Aceña de Fuentes  
Ministra de Educación

Manuel Eduardo Castillo Arroyo  
Ministro de Comunicaciones,  
Infraestructura y Vivienda

Juan Mario Naguib Dary Fuentes  
Ministro de Ambiente y  
Recursos Naturales

Jorge Francisco Gallardo Flores  
Ministro de Trabajo y Previsión Social

María Antonieta de Bonilla  
Ministra de Finanzas Públicas

ANEXO 2:  
REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA  
NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA  
Y NUTRICIONAL

ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 75-2006

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República de Guatemala, a través del Decreto número 32-2005, creó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como el marco normativo que permite facilitar y mejorar las condiciones para reducir la inseguridad alimentaria y nutricional en la que actualmente se encuentra una proporción significativa de la población guatemalteca.

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto en la indicada Ley, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN–, por medio del Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República –SESAN–, ha preparado y formulado la propuesta de Reglamento que desarrolle sus disposiciones normativas.

CONSIDERANDO:

Que por medio de la propuesta reglamentaria a la Ley en referencia, se persigue sentar las bases para que la participación, apropiación, compromiso y corresponsabilidad de todos los sectores tenga impacto en mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población guatemalteca, focalizando acciones específicamente en las poblaciones

más vulnerables, por lo que resulta procedente su aprobación mediante la emisión de la presente disposición gubernativa.

POR TANTO:

En el ejercicio de las funciones que le asigna el artículo 183, literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y con fundamento en el artículo 42 del Decreto número 32-2005 del Congreso de la República, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional,

ACUERDA:

Aprobar el siguiente:

## REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

### CAPÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

*Artículo 1. Objeto.* El presente Reglamento tiene por objeto establecer los procedimientos que permitan desarrollar las disposiciones establecidas en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto número 32-2005 del Congreso de la República.

*Artículo 2. Definiciones.* Además de los términos utilizados en la Ley, a los efectos de lo previsto en el presente Reglamento se entenderá por:

1. *Acceso a los alimentos:* Capacidad que tiene la población para adquirir los alimentos vía producción, compra, transferencias y/o donaciones.

2. *Consumo de alimentos*: Capacidad de la población para decidir adecuadamente sobre la selección, almacenamiento, preparación, distribución y consumo de los alimentos en la familia; está relacionado a las costumbres, prácticas, educación e información específica sobre alimentación y nutrición.
3. *Disponibilidad de alimentos*: Existencia de alimentos disponibles en calidad, variedad y cantidad suficiente para satisfacer la demanda de la población a nivel regional, nacional, local, comunitario, familiar e individual.
4. *Desnutrición*: Estado fisiológico anormal a consecuencia de una ingesta alimentaria deficiente en energía, proteína y/o micronutrientes o por absorción deficiente de éstos, debido a enfermedades recurrentes o crónicas.
5. *Desnutrición aguda*: Se manifiesta por bajo peso en relación a la talla del individuo, el cual se origina por una situación reciente de falta de alimentos o una enfermedad que haya producido una pérdida rápida de peso. Este tipo de desnutrición es recuperable, sin embargo, de no ser atendida oportunamente pone en alto riesgo la vida del individuo.
6. *Desnutrición crónica o retardo del crecimiento*: Se manifiesta por una baja talla de acuerdo a la edad del individuo, a consecuencia de enfermedades recurrentes y/o una ingesta alimentaria deficiente y prolongada. Este tipo de desnutrición disminuye permanentemente las capacidades físicas, mentales y productivas del individuo, cuando ocurre entre la gestación y los treinta y seis (36) meses.
7. *Hambre*: Estado fisiológico en el ser humano que demanda ingerir alimentos para satisfacer la sensación causada por la falta de los mismos.

8. *Hambruna*: Período limitado donde la carencia de alimentos para la población es muy grave (disponibilidad y/o acceso) y la desnutrición aguda severa muy elevada, causando aumento notable y propagado de morbilidad y/o mortalidad.
9. *INCOPAS*: Instancia de Consulta y Participación Social, establecida en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
10. *Inocuidad*: Cualidad que posee un alimento que lo hace apto para el consumo humano sin causar enfermedad o daño en el corto, mediano y largo plazo.
11. *Inseguridad alimentaria y nutricional*: Situación en la cual las personas carecen de capacidades para tener acceso físico, económico social, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, así como a un buen aprovechamiento biológico, que limita su desarrollo.
12. *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*: Decreto número 32-2005 del Congreso de la República.
13. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*: Directriz de acción que guía el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.
14. *SAN*: Seguridad Alimentaria y Nutricional.
15. *Utilización biológica de alimentos*: Óptimo aprovechamiento de los alimentos y nutrientes, una vez sean consumidos por el individuo. Implica contar con salud y nutrición óptima, a través de la prestación de servicios de salud, higiene, alimentos inocuos, agua segura y saneamiento ambiental.
16. *Vulnerabilidad a inseguridad alimentaria*: Probabilidad de una disminución aguda del acceso a alimentos o de los niveles de



consumo, debido a riesgos ambientales, económicos o sociales y a una reducida capacidad de respuesta.

*Artículo 3. Planes coyunturales.* Para los efectos del artículo 17 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la SESAN identificará y/o validará por medio de las entidades que conforman el SINASAN, los problemas coyunturales de desnutrición, hambre y disponibilidad alimentaria, formulando planes según las circunstancias que someterá ante el CONASAN, para su aprobación. Dichos planes deberán ser formulados y ejecutados bajo una visión técnica y articulados sobre los espacios institucionales y estructuras organizativas establecidas en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley de Descentralización y Código Municipal.

*Artículo 4. Proyectos de planes operativos anuales.* (Reformado por el art. 1 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). De conformidad con el artículo 18 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cada una de las entidades que conforman el SINASAN, trasladará a la SESAN en forma anual de conformidad con los requerimientos de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, su respectivo proyecto de Plan Operativo Anual en la primera semana de marzo, para que la SESAN lo analice, verifique que incluyan aportes institucionales para el desarrollo de los instrumentos, principios rectores y estrategias de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y posteriormente lo presente al CONASAN.

El CONASAN, en su reunión ordinaria de marzo, conocerá el resultado del análisis elaborado por la SESAN y emitirá el Punto Resolutivo con las recomendaciones pertinentes.

Dentro de los cinco (5) días posteriores a la reunión indicada, la SESAN notificará el Punto Resolutivo a las instituciones proponentes y dará seguimiento al contenido de las mismas a efecto de que la incorporación

de las recomendaciones se realice durante las dos semanas siguientes a la notificación del Punto Resolutivo.

*Artículo 5. Aprobación de planes operativos anuales.* De conformidad con el artículo 18 de la Ley, cada una de las entidades que conforman el SINASAN, trasladará a la SESAN en forma anual, en la primera semana de mayo, su respectivo Plan Operativo Anual con las recomendaciones del CONASAN incorporadas.

Posteriormente, el Secretario de la SESAN, presentará al CONASAN en sesión extraordinaria, los Planes Operativos Anuales, para su conocimiento y aprobación.

Dentro de los cinco (5) días posteriores a la fecha de celebración de la sesión extraordinaria indicada, la SESAN deberá trasladar certificación del Punto Resolutivo del CONASAN referente a los Planes Operativos Anuales, a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN– y a la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, para que lo resuelto sea considerado en la formulación del anteproyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el siguiente ejercicio fiscal.

*Artículo 6. Espacios de consulta.* Ante problemas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que a juicio de la SESAN se consideren de especial trascendencia, la misma, como ente coordinador de las estrategias y planes orientados a garantizar la SAN, podrá convocar a las entidades de gobierno representadas dentro del CONASAN, al Grupo de Instituciones de Apoyo y a la Instancia de Consulta y Participación Social –INCOPAS– para identificar propuestas de solución.

## CAPÍTULO II

### DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL –CONASAN–

*Artículo 7. Convocatoria a reuniones.* Las reuniones ordinarias se llevarán a cabo en la última semana de los meses de marzo, junio y septiembre y la primera semana de diciembre, para lo cual el Secretario de la SESAN realizará la convocatoria respectiva con quince (15) días de anticipación, adjuntando la agenda y los documentos relacionados con los puntos a tratar. En caso se presenten circunstancias urgentes, la agenda podrá ser modificada al declararse abierta la sesión. Si los asuntos a tratar se consideran de urgencia podrá omitirse el envío anticipado de la documentación respectiva.

Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Secretario de la SESAN, a iniciativa propia o de cualquier otro miembro del CONASAN, debiendo para el efecto, contar con el Visto Bueno del Presidente del CONASAN.

Los miembros del CONASAN no devengarán dieta alguna por las sesiones realizadas.

*Artículo 8. Quórum.* Habrá quórum cuando esté presente la mitad más uno de los miembros del CONASAN a la hora convocada. En caso de no haberse reunido el quórum, transcurridos treinta minutos de la hora establecida para el inicio de la sesión en la convocatoria respectiva, se efectuará la sesión con los miembros presentes, siempre y cuando se encuentre entre ellos el Presidente y el Secretario del CONASAN o las personas que hayan sido delegadas para representarlos.

*Artículo 9. Resoluciones y acuerdos.* Las decisiones del CONASAN se tomarán preferentemente por consenso, en caso de divergencia se decidirá por mayoría simple. El Presidente, o quien presida la sesión tendrá derecho a doble voto para decidir una situación que se encuentre en igualdad de votos.

*Artículo 10. Actas.* De lo tratado en las sesiones del CONASAN y de lo decidido por el mismo, deberá dejarse constancia en actas, refrendadas por todos los participantes de la sesión.

*Artículo 11. Delegación de Presidencia.* El Presidente del CONASAN, cuando por cualquier circunstancia no pueda asistir a las reuniones, podrá delegar su representación en cualquiera de los miembros del Organismo Ejecutivo que forman parte del CONASAN, debiéndolo notificar por escrito a todos los representantes de dicha entidad.

*Artículo 12. Delegación de Secretaría.* El Secretario del CONASAN, cuando por cualquier circunstancia no pueda asistir a las reuniones, podrá delegar su representación en el Subsecretario de la SESAN, debiéndolo notificar por escrito a todos los representantes de dicha entidad.

*Artículo 13. Seguimiento de las resoluciones y acuerdos.* La SESAN dará seguimiento al cumplimiento de las directrices, acuerdos y compromisos emanados del CONASAN; en las sesiones ordinarias, el Secretario presentará informes al mismo para emitir los correctivos pertinentes.

*Artículo 14. Funciones del Secretario del CONASAN.* De acuerdo con lo dispuesto en la literal a) del artículo 23 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Secretario del CONASAN tendrá las siguientes funciones:

1. Convocar a los miembros del CONASAN a reuniones ordinarias y extraordinarias;
2. Elaborar las agendas de trabajo de las reuniones;
3. Elaborar las actas de las sesiones del CONASAN, así como llevar el registro y archivo de las mismas;
4. Llevar el control y seguimiento de las resoluciones que emanen del CONASAN;
5. Cursar a las instituciones que integran el CONASAN, solicitud e instrucciones para que designen representante ante dicha instancia de conformidad con lo establecido en este Reglamento.

Para el cumplimiento de sus funciones como Secretario del CONASAN, el Secretario de la SESAN podrá auxiliarse del personal de la SESAN que considere necesario.

*Artículo 15. Designación de Representantes del Sector Empresarial.* A convocatoria de la SESAN, los dos (2) representantes del sector empresarial ante el CONASAN serán electos por todos los sectores empresariales organizados que están vinculados con la producción, acceso, consumo y aprovechamiento de alimentos. Dichos representantes deberán ser rotados cada dos años y los cargos serán *ad honorem*.

*Artículo 16. Designación de Representantes de la Sociedad Civil.* (Reformado por el art. 3 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). A convocatoria de la SESAN, los cinco representantes de la Sociedad Civil ante el CONASAN serán electos dentro de los sectores representados en la INCOPAS, conforme a lo establecido en el presente Reglamento, exceptuando los del Sector Empresarial. Los representantes no podrán ser reelegidos por más de dos períodos consecutivos. Cada período durará un año y los cargos serán *ad honorem*.

### CAPÍTULO III

#### DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA –SESAN–

*Artículo 17. Estructura.* (Reformado por el art. 4 del Acuerdo Gubernativo 100-2008).

Para el desempeño de sus funciones, la SESAN se organiza en la forma siguiente:

- I. Despacho Superior:
  - a. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional;

- b. Subsecretaría técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y
- c. Subsecretaría Administrativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

## II. Administración General:

- a. Dirección de Fortalecimiento Institucional;
- b. Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación;
- c. Dirección de Comunicación e Información;
- d. Dirección de Cooperación Externa;
- e. Dirección Administrativa y de Recursos Humanos; y
- f. Dirección Financiera.

## III. Asesoría:

- a. Cuerpo Asesor

## IV. Control Interno:

- a. Unidad de Auditoría Interna

*Artículo 18. Funciones del titular de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* El titular de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, desarrollará las funciones establecidas en la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

*Artículo 19. Funciones del titular de la Subsecretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* (Adicionado por el art. 6 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). El titular de la Subsecretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tiene jerarquía inmediata inferior a la del Secretario y deberá llenar los mismos requisitos que el titular. Dentro de sus atribuciones se encuentran las siguientes:

1. Apoyar al Secretario de la SESAN en la planificación, consenso, coordinación y ejecución, seguimiento y evaluación de acciones relativas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional;
2. Verificar en las instituciones que conforman la SINASAN, la incorporación de acciones relacionadas con lo establecido en la

política de SAN, en sus respectivos planes operativos y presupuesto ordinario;

3. Coordinar con las Delegaciones Departamentales todo lo relativo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional;
4. Coordinar el diseño y formulación de los programas y proyectos relacionados con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tendientes a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos, así como la información, educación y comunicación de dichos instrumentos;
5. Coordinar dentro de las entidades que conforman el SINASAN, el análisis, formulación y ejecución de acciones del Plan Estratégico de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
6. Coordinar la elaboración del Informe presidencial y la memoria de labores de la institución, oportunamente y de conformidad con los requerimientos correspondientes;
7. Apoyar a las otras Direcciones de la SESAN, en las áreas que le competen; y
8. Otras, que le asigne el Secretario de la SESAN.

*Artículo 19 bis.\* Funciones del titular de la Subsecretaría Administrativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (Adicionado por el art. 6 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). El titular de la Subsecretaría Administrativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tiene jerarquía inmediata inferior a la del Secretario y deberá llenar los mismos requisitos que el titular.*

Dentro de sus funciones se encuentran las siguientes:

1. Dirigir, coordinar, supervisar y evaluar las actividades, procedimientos y políticas administrativas y financieras que se realizan en la SESAN;
2. Dirigir, supervisar y evaluar las operaciones contables, financieras y administrativas que se realizan en la SESAN;
3. Coordinar y dirigir las actividades del departamento de recursos humanos, los procesos de compras, prestación de servicios,

procesos contables, del Departamento de Presupuesto y Tesorería de la SESAN;

4. Brindar asesoría a las unidades que integran la SESAN, en asuntos relacionados con administración y ejecución financiera desde el punto de vista técnico y dentro del contexto legal;
5. Planificar, dirigir y coordinar, la asignación de recursos a las unidades organizacionales de la SESAN;
6. Informar al órgano superior de la Secretaría, sobre la ejecución presupuestaria y la liquidez financiera de la SESAN;
7. Velar por el cumplimiento de las políticas y normas dictadas por el SINASAN y el Ministerio de Finanzas Públicas en lo relativo a las normas establecidas para la formulación y ejecución del presupuesto a través de sus órganos ejecutores;
8. Coordinar la elaboración del Plan Operativo Anual y el anteproyecto de presupuesto de la SESAN;
9. Coordinar la elaboración de los estados financieros y cuadros analíticos para presentarlos a la Autoridad Superior;
10. Apoyar la realización de actividades de la Unidad de Auditoría Interna de la SESAN; y,
11. Realizar las demás funciones afines a la naturaleza de la Subsecretaría que le sean asignadas.

*Artículo 20. Funciones del titular de la Dirección de Fortalecimiento Institucional. (Reformado por el art. 7 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). Las funciones del titular de la Dirección de Fortalecimiento Institucional, son las siguientes:*

1. Apoyar a la Subsecretaría Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la planificación, consenso, coordinación y seguimiento y evaluación de acciones relativas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional;
2. Apoyar la incorporación de las acciones, principios rectores y estrategias relacionadas con la política de SAN, dentro de los respectivos planes operativos institucionales;



3. Gestionar el diseño y formulación de los programas institucionales relacionados con el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
4. Posicionar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel de las instituciones gubernamentales, cooperación externa, organizaciones no gubernamentales, y sociedad civil;
5. Coordinar y monitorear la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria en el marco de los procesos de descentralización, en los diferentes ámbitos institucionales y territoriales;
6. Coordinar y monitorear la implementación de los planes de asistencia alimentaria y los protocolos de seguridad y asistencia alimentaria, en las situaciones de emergencia;
7. Realizar y promover las investigaciones y los estudios que en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional sean tendientes a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos así como al desarrollo y fortalecimiento del SINASAN, y los demás que se requieran;
8. Elaborar el informe presidencial y la memoria de labores de la institución, oportunamente y de conformidad con los requerimientos correspondientes;
9. Apoyar a las otras Direcciones de la SESAN, en las áreas que le competen; y
10. Otras que le sean asignadas por las autoridades superiores de la SESAN.

*Artículo 21. Funciones del titular de la Dirección de Planificación, monitoreo y Evaluación. (Reformado por el art. 8 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). Las funciones del titular de la Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación son las siguientes:*

1. Implementar y garantizar el funcionamiento del Sistema de Planificación, Monitoreo y Evaluación de los Programas del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
2. Coordinar con las entidades públicas responsables la armonización y homogeneización de los indicadores para el análisis de situación de SAN;
3. Realizar el análisis, formulación y coordinación de acciones del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
4. Monitorear la implementación y evaluar los resultados e impacto de la Política y los Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional; considerando especialmente la evaluación de la implementación de los principios rectores y estrategias de la política de SAN;
5. Operar el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
6. Implementar y operar el sistema de alerta temprana;
7. Implementar, coordinar y apoyar el funcionamiento de la sala de situación de SAN en los niveles nacional, departamental y municipal.
8. Coordinar con las demás direcciones de la SESAN, los componentes del Plan Operativo Anual de la Institución y sus planes estratégicos;
9. Preparar cada año, junto con la Dirección Financiera, el anteproyecto de presupuesto de la Institución de acuerdo a la normativa vigente;
10. Rendir los informes de ejecución física y presupuestaria de la Institución, en coordinación con la Dirección Financiera;
11. Determinar el nivel de cumplimiento de los componentes institucionales contenidos en los programas del PESAN;
12. Elaborar informes de situación de SAN y la evolución de la ejecución de los programas del PESAN para las reuniones trimestrales del CONASAN;
13. Apoyar la elaboración del informe presidencial y la memoria de labores de la institución, oportunamente y de conformidad con los requerimientos correspondientes;
14. Apoyar a la Dirección de Comunicación e Información en el monitoreo y evaluación de sus estrategias y acciones correspondientes;

15. Coordinar con las instancias de planificación y programación del sector público la incorporación de las acciones relativas a los programas del PESAN; y
16. Otras que le sean asignadas por las autoridades superiores de la SESAN.

*Artículo 22. (Derogado por el art. 9 del Acuerdo Gubernativo 100-2008).*

*Artículo 23. Funciones del titular de la Dirección de Comunicación e Información. (Reformado por el art. 10 del Acuerdo Gubernativo 100-2008).* Las funciones del titular de la Dirección de Comunicación e Información son las siguientes:

1. Elaborar diagnósticos de comunicación, para diseñar, dirigir y ejecutar efectivamente estrategias de comunicación y relaciones públicas de la SESAN;
2. Informar y divulgar los compromisos y avances relativos a la situación y condición de la SAN;
3. Coordinar acciones de comunicación con otras instancias de gobierno especialmente con el CONASAN, entidades de cooperación externa y sociedad civil;
4. Realizar acciones de divulgación para posicionar la imagen institucional de la Secretaría y establecer una relación fluida con los medios de comunicación;
5. Crear mecanismos de comunicación e información interna sobre el desarrollo de actividades y procesos del quehacer institucional de manera constante;
6. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las estrategias de comunicación, en coordinación con la Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación;
7. Brindar apoyo y asesoría a las demás direcciones en el ámbito de su competencia;
8. Administrar el centro de documentación y la biblioteca virtual de la Secretaría;

9. Apoyar la elaboración del informe presidencial y la memoria de labores de la Institución, oportunamente y de conformidad con los requerimientos correspondientes; y
10. Otras que le sean asignadas por las autoridades superiores de la SESAN.

*Artículo 24. Funciones del titular de la Dirección de Cooperación Internacional. (Reformado por el art. 11 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). Las funciones del titular de la Dirección de Cooperación Externa son las siguientes:*

1. Proponer a la Subsecretaría Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las líneas estratégicas de acción en temas de cooperación, en armonía con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el PESAN;
2. Coordinar la cooperación técnica y financiera de conformidad con los objetivos estratégicos, lineamientos, programas y componentes institucionales del PESAN;
3. Servir de enlace de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional con los organismos, instituciones y mecanismos de la comunidad Internacional acreditados en Guatemala, en los asuntos de su competencia;
4. Realizar acciones para la gestión de los proyectos que sean necesarios ante organismos nacionales, instituciones y mecanismos de la comunidad internacional para la cooperación técnica y financiera, fundamentada en las prioridades del PESAN;
5. Promover coordinar reuniones bilaterales, multilaterales, mesas de sensibilización, visitas de campo, protocolos y otras reuniones relacionadas con la SAN a nivel internacional;
6. Coordinar y dar seguimiento a las acciones de cooperación entre la SESAN y el Grupo Institucional de Apoyo;
7. Elaborar y presentar informes periódicos de programas y componentes institucionales del PESAN que son apoyados técnica y financieramente por los Organismos de Cooperación Internacional;

8. Apoyar la elaboración del informe presidencial y la memoria de labores de la institución, oportunamente y de conformidad con los requerimientos correspondientes; y
9. Otras que le sean asignadas por las autoridades superiores de la SESAN.

*Artículo 25. Funciones del titular de la Dirección Administrativa y de Recursos Humanos. (Reformado por el art. 12 del Acuerdo Gubernativo 100-2008).*  
 Las funciones del titular de la Dirección Administrativa y de Recursos Humanos son las siguientes:

1. Coordinar las actividades de orden administrativo y logístico que faciliten y permitan a la Secretaría, cumplir con lo determinado en el presente reglamento y lo relativo al logro de los objetivos estratégicos de la política de SAN y del PESAN;
2. Administrar el sistema de recursos humanos de la institución; en materia de análisis de puestos y salarios, admisión de personal en lo referente a reclutamiento y selección, gestión de personal en lo relativo a acciones de personal, monitoreo, manejo de nóminas y prestaciones laborales, desarrollo y formación de personal;
3. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de administración de personal;
4. Velar porque a las unidades técnicas administrativas que conforman la Secretaría cuenten con los recursos humanos, materiales y logísticos, suministros, materiales y equipo de oficina que le sean requeridos para el mejor cumplimiento de sus funciones;
5. Aplicar las disposiciones disciplinarias en materia de recursos humanos;
6. Proveer el soporte técnico en el área de informática a los usuarios de la Secretaría; y
7. Otras, que le sean asignadas por las autoridades superiores de la SESAN.

*Artículo 25 bis. Funciones del titular de la Dirección Financiera. (Adicionado por el art. 13 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). Las funciones del titular de la Dirección Financiera son las siguientes:*

1. Preparar conjuntamente con la Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación, el plan operativo anual, y el correspondiente anteproyecto de presupuesto de la Institución;
2. Ejercer el control de la ejecución del presupuesto de Ingresos y egresos de la Institución en cumplimiento de lo establecido en el POA y programas que sean necesarios para el logro de los objetivos del PESAN;
3. Operar el registro de los gastos correspondientes a la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos en el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN), tomando en consideración las normas presupuestarias generales, específicamente las vinculadas con las órdenes de compra y la administración del Fondo Rotativo Institucional;
4. Operar el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF– ;
5. Informar mensualmente a la Autoridad Superior y las direcciones de la SESAN, sobre la asignación, ejecución y disponibilidad presupuestaria;
6. Registrar en el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN) la ejecución de metas de producción terminal de bienes y servicios;
7. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de tesorería, contabilidad y presupuesto de la SESAN, velando por el uso correcto y transparente de los recursos, en cumplimiento de las disposiciones legales de la materia;
8. Vigilar el cumplimiento de las políticas y normas definidas por los órganos rectores del Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN) y la aplicación adecuada de sus componentes;
9. Velar porque los registros de inventario de bienes de la SESAN se efectúen en forma oportuna, tanto en el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN), como en los libros autorizados para el efecto;

10. Administrar el registro, control y ejecución de los recursos financieros provenientes de donaciones o cualquier otro recurso con fuente de financiamiento exterior;
11. Ejecutar las actividades de compras y proveeduría de la SESAN, así como coordinar y velar por el adecuado manejo de los procesos relacionados con el Sistema de GUATECOMPRAS;
12. Administrar y llevar el control de la caja de ingresos y egresos de la Institución y cumplir con los plazos establecidos para la rendición de cuentas; y
13. Otras que le sean asignadas por las autoridades superiores de la SESAN.

*Artículo 25 ter. Funciones del titular de la Unidad de Auditoría Interna. (Adicionado por el art. 14 del Acuerdo Gubernativo 100-2008).* La Unidad de Auditoría Interna es la unidad independiente y objetiva, de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la Secretaría. Su ámbito de acción comprende la evaluación de los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, de legalidad, de gestión, así como de sistemas, procedimientos y métodos de trabajo implantados. Sus atribuciones son las siguientes:

1. Asesorar a las autoridades de la Secretaría sobre la correcta utilización de recursos financieros asignados a la Institución;
2. Evaluar el cumplimiento de los objetivos, metas, productos y beneficios planificados con relación a los montos utilizados en forma eficiente, efectiva y económica;
3. Comprobar que los ingresos percibidos corresponden a los niveles proyectados y si están registrados adecuadamente;
4. Verificar si la Secretaría, en sus operaciones administrativas y financieras ha cumplido con los procedimientos legales para la contratación y adquisición de bienes y servicios;
5. Evaluar si el ambiente y la estructura de control interno ofrece la seguridad necesaria para el registro, control, uso e información de los activos, derechos y obligaciones;

6. Velar porque la información financiera se elabore y presente de acuerdo a los sistemas integrados, normas internacionales de contabilidad, leyes aplicables al sector gubernamental y otros;
7. Comprobar que el proceso presupuestario cumpla con todas sus fases, observando las políticas, objetivos, planes y programas de la Secretaría;
8. Asegurar que las responsabilidades ejecutivas y operativas se han desarrollado en el marco de un proceso ágil y transparente para apoyar la rendición de cuentas en todos los niveles;
9. Contribuir al mejoramiento continuo de la administración de la Secretaría, a través de recomendaciones como resultado de las auditorías realizadas que constituyan opciones para elevar el grado de eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental;
10. Presentar mensualmente al Despacho Superior, el informe de las verificaciones realizadas; y
11. Desarrollar las demás funciones que le asignen las leyes y reglamentos aplicables. Para conservar su relación técnica y profesional permanente con la Contraloría General de Cuentas, actuará en forma independiente en todas las operaciones de la Secretaría. Su actuación tendrá una visión preventiva, que coadyuve a la eliminación de riesgos de control interno e inherentes.

*Artículo 26. Funciones del Cuerpo Asesor.* Las funciones del Cuerpo Asesor, son las siguientes:

1. Emitir, opiniones y/o dictámenes;
2. Asesorar a la SESAN;
3. Asistir a reuniones, cuando sean asignados por la SESAN;
4. Preparar informes relacionados con sus actividades; y
5. Otras actividades que por naturaleza le correspondan y que le asigne el Secretario de la SESAN.

*Artículo 27. Designación de funcionarios de enlace.* En cumplimiento a lo establecido en la literal c) del artículo 21 de la Ley de Seguridad



Alimentaria y Nutricional, los funcionarios que actuarán como puntos de enlace de las instituciones del Estado representadas dentro del CONASAN, serán designados oficialmente, mediante nombramiento específico, emitido por la autoridad máxima de la institución que representan, previa solicitud de la SESAN.

La participación de los funcionarios de enlace, estará sujeta a evaluación de la SESAN en cuanto a su perfil técnico y nivel de conocimiento sobre la institución que representa. El vínculo institucional con la SESAN estará a cargo de la Dirección Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Las funciones de los delegados serán aquellas que les deleguen las instituciones a las que pertenecen, de mutuo acuerdo con la SESAN.

*Artículo 28. Planificación y coordinación.* Para la implementación de los procedimientos de planificación técnica y de coordinación, la SESAN tendrá a su discreción establecer las metodologías y delegación de funciones que considere pertinentes, estableciendo la vinculación permanente con los puntos de enlace y, cuando lo considere necesario, con los representantes del Grupo de Instituciones de Apoyo, de la INCOPAS y con la participación de las Comisiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional establecidas dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo, en los niveles Nacional, Departamental, Municipal y Comunitario.

*Artículo 29. Convenios.* De acuerdo a su naturaleza, la SESAN, en el ámbito de su competencia, podrá suscribir convenios de coordinación con las distintas instituciones vinculadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a fin de dar cumplimiento a los objetivos del SINASAN.

## CAPÍTULO IV

### DE LA INSTANCIA DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL –INCOPAS–

*Artículo 30. Naturaleza.* De conformidad con el artículo 25 de la Ley, la INCOPAS, será el canal de comunicación o espacio de participación, donde se plantearán propuestas relacionadas a la SAN por parte de los sectores de la sociedad civil representados.

*Artículo 31. Integración.* (Reformado por el art. 15 del Acuerdo Gubernativo 100-2008). La INCOPAS se integrará con un representante titular y un suplente, electos por cada uno de los sectores vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, siguientes:

1. Pueblos indígenas;
2. Campesino;
3. Empresarial;
4. Iglesia Católica;
5. Iglesias Evangélicas;
6. Universidades y organismos de investigación social;
7. Sindical;
8. Organizaciones no Gubernamentales;
9. Organizaciones de Mujeres; y
10. Colegios de Profesionales.

*Artículo 32. Designación de representantes.* La SESAN convocará, por medio de aviso publicado en uno de los diarios de mayor circulación del país, a los sectores mencionados en el artículo anterior, para que designen a un representante titular y un suplente ante la INCOPAS; dichos representantes deberán ser acreditados ante la SESAN acompañando el documento que respalda su designación.

*Artículo 33. Estructura.* Para que la INCOPAS desarrolle efectivamente sus atribuciones, contará con un Coordinador, quien desarrollará sus

funciones de forma ad honorem, y un Secretario contratado por la SESAN. El Coordinador será elegido entre los representantes de los sectores mencionados en el artículo 31 del presente Reglamento.

*Artículo 34. Reuniones.* La INCOPAS se reunirá en forma ordinaria trimestralmente y, en forma extraordinaria, las veces que sean necesarias a solicitud de la SESAN, o bien, a solicitud de por lo menos la mitad de sus miembros. La solicitud se cursará a la Secretaría de la INCOPAS con la agenda a tratar.

*Artículo 35. Quórum y votaciones.* Habrá quórum cuando estén presentes la mitad más uno de sus miembros. De no existir quórum, la sesión se efectuará con los miembros presentes, treinta minutos después de la hora establecida. Las decisiones se harán en consenso y en caso de empate en las decisiones, el Coordinador tendrá derecho a doble voto.

*Artículo 36. Actas.* De lo tratado y resuelto en cada reunión el Secretario de la INCOPAS suscribirá la correspondiente acta, la cual será aprobada en la siguiente reunión.

*Artículo 37. Funciones del Coordinador.* El Coordinador de la INCOPAS tendrá las funciones siguientes:

1. Presidir las reuniones de la INCOPAS;
2. Facilitar, en coordinación con el Secretario de la INCOPAS, el proceso de elección de representantes ante el CONASAN, a fin de que el mismo se lleve a cabo conforme al mecanismo establecido en este Reglamento; y
3. Dar seguimiento a las resoluciones que emanen de la INCOPAS.

*Artículo 38. Funciones del Secretario.* El Secretario de la INCOPAS tendrá las funciones siguientes:

1. Cursar las convocatorias a los miembros de la INCOPAS a reuniones ordinarias y extraordinarias, con la debida anticipación;

2. Elaborar las agendas de trabajo de las reuniones;
3. Preparar y elaborar las actas de las sesiones de la INCOPAS, así como llevar el registro y archivo de las mismas;
4. Facilitar el proceso de elección de representantes ante el CONASAN, a fin de que el mismo se lleve a cabo conforme al mecanismo establecido en este Reglamento;
5. Llevar el registro de los miembros de la INCOPAS y verificar el quórum en cada reunión;
6. Llevar el control y seguimiento de las resoluciones que emanen de la INCOPAS;
7. Recibir y cursar la correspondencia de la INCOPAS;
8. Facilitar la comunicación entre los miembros de la INCOPAS;
9. Proponer la integración de comisiones de trabajo para asuntos específicos de interés a los representantes de la INCOPAS y ser parte de las mismas; y
10. Cualquier otra función que le asigne el Secretario de la SESAN.

## CAPÍTULO V

### DEL GRUPO DE INSTITUCIONES DE APOYO –GIA–

*Artículo 39. Acreditación de los delegados.* De conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las instituciones que conformen el Grupo de Instituciones de Apoyo, al momento de prestar soporte técnico, financiero u operativo a solicitud de la SESAN, deben acreditar a la persona que la representará, sin perjuicio de lo que se establezca en los Convenios de Cooperación que se acuerden.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

*Artículo 40. Inicio de sesiones del CONASAN.* Previo a iniciar sus sesiones ordinarias, el CONASAN deberá estar integrado por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, dentro de los quince días siguientes a la vigencia del presente Acuerdo Gubernativo.

*Artículo 41. Manuales.* La SESAN elaborará los manuales de procedimientos que sean necesarios para su funcionamiento.

*Artículo 42. Interpretación.* Los casos no contemplados dentro del presente Reglamento serán resueltos en el seno del CONASAN, quien emitirá la resolución respectiva.

*Artículo 43. Vigencia.* El presente Acuerdo Gubernativo empieza a regir al día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

## COMUNÍQUESE

ÓSCAR BERGER

Ing. Álvaro Aguilar Prado  
Ministro de Agricultura,  
Ganadería y Alimentación

Eduardo Castillo Arroyo  
Ministro de Comunicaciones,  
Infraestructura y Vivienda

Enrique Lacs  
Viceministro de Integración  
y Comercio Exterior  
Encargado del Despacho

Juan Mario Dary Fuentes  
Ministro de Ambiente  
y Recursos Naturales

Ing. Marco Tulio Sosa Ramírez  
Ministro de Salud Pública  
y Asistencia Social

Ing. Jorge Gallardo Flores  
Ministro de Trabajo y Previsión Social

María del Carmen Aceña de Fuentes  
Ministra de Educación

María Antonieta de Bonilla  
Ministra de Finanzas Públicas

Lic. Jorge Raúl Arroyave Reyes  
Secretario General  
de la Presidencia de la República



Este libro fue impreso en los talleres gráficos de Serviprensa, S.A. en el mes de julio de 2013. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond beige 80 gramos.







