

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**AMÉRICA LATINA ANTE EL PROBLEMA DEL HAMBRE: ACERCAMIENTOS A
UNA SOBERANÍA ALIMENTARIA PARA EL POSIBLE CUMPLIMIENTO DE LA
META 1C DEL PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO
(CASO DE GUATEMALA 2007-2014)**

Tesis

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARVIN MANUEL POL ALVAREZ

al Conferirse el Grado Académico de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

y el título profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala, septiembre de 2016

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR: Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II: Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III: Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV: Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V: Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO: Lic. Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PRIVADO

COORDINADORA: Licda. Ruth Teresa Jácome Pinto
EXAMINADOR: Lic. Francisco Jose Lemus Miranda
EXAMINADOR: Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez
EXAMINADORA: Licda. Mayra del Rosario Villatoro del Valle
EXAMINADOR: Lic. Rubén Corado Cartagena

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO: Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADORA: Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas
EXAMINADOR: Lic. Rubén Corado Cartagena
EXAMINADOR: Lic. Luis Fernando de León Laparra

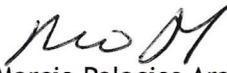
Nota: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política).

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“EL IMPACTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS EMPRESAS IMPORTADORAS DE CIUDAD GUATEMALA Y LA CONFIANZA HACIA ESTE NUEVO MÉTODO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL”**, presentada por el (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES** Carnet No. **9318564**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

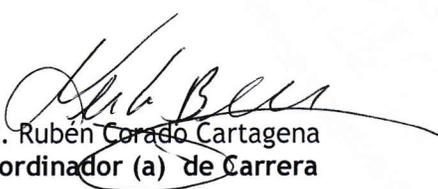


Se envía el expediente
c.c.: Archivo
10/javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Msc. Paola Beatriz González Rosales, Licda. Ruth Teresa Jácome Pinto de Alfaro y Lic. Rubén Corado Cartagena, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“EL IMPACTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS EMPRESAS IMPORTADORAS DE CIUDAD GUATEMALA Y LA CONFIANZA HACIA ESTE NUEVO MÉTODO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL ”** Presentado por el (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES** Carnet No. **9318564**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Lic. Rubén Corado Cartagena
Coordinador (a) de Carrera

c.c.: Archivo
9/ javt

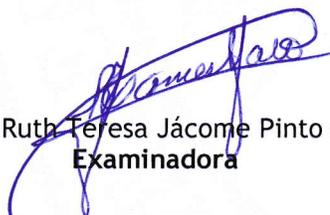


ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día nueve de agosto del año dos mil dieciséis, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES** Carnet No. **9318564**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“EL IMPACTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS EMPRESAS IMPORTADORAS DE CIUDAD GUATEMALA Y LA CONFIANZA HACIA ESTE NUEVO MÉTODO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL ”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Msc. Paola Beatriz González Rosales, Licda. Ruth Teresa Jácome Pinto de Alfaro y Lic. Rubén Corado Cartagena, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.



Msc. Paola Beatriz González Rosales
Examinadora



Licda. Ruth Teresa Jácome Pinto de Alfaro
Examinadora



Lic. Rubén Corado Cartagena
Coordinador(a) de Carrera

c.c.: Archivo
8b /javn



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala veintidós de julio de dos mil dieciséis.-----

ASUNTO: El (la) estudiante, **HENGELBERTH MOLINA FLORES** Carnet No. **9318564** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Licda. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

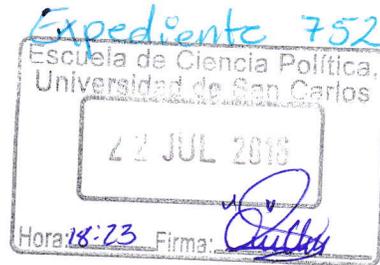


Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7/javt



Guatemala,
Julio 22, 2016

Doctor
Marcio Palacios
Director de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Estimado Doctor Palacios:

Por este medio manifiesto a usted que he realizado la asesoría de tesis del joven **HENGELBERTH MOLINA FLORES**, con número de Carné **9318564**, sobre el trabajo denominado: “**EL IMPACTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS EMPRESAS IMPORTADORAS DE CIUDAD GUATEMALA Y LA CONFIANZA HACIA ESTE NUEVO MÉTODO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL**”.

Con el asesoramiento del contenido y los resultados del trabajo de campo que fue realizado previamente por el ponente, éstos se adaptaron a los requerimientos metodológicos y académicos reglamentados; asimismo, dicha investigación contiene aportes de suma importancia para el campo de las Relaciones Internacionales.

Agradeciendo la atención a la presente y por lo tanto doy **MI DICTAMEN FAVORABLE** sobre la presente para que pueda continuar con los trámites de rigor, previo a conferírsele el título de Internacionalista en el grado de Licenciatura.

Atentamente,



Licda. Beatriz E. Bolaños
Asesora de Tesis
Colegiado Activo No. 1054



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, veintiocho de julio de dos mil quince -----

ASUNTO: El (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES,**
carnet no. 9318564 continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a)
de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) de Tesis, Licda. Beatriz Eugenia Bolaños
Sagastume para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcio Palacios Aragón'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/deur



Guatemala, 28 de Julio de 2015

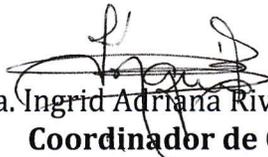
Doctor (a):
Marcio Palacios Aragón
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciado Palacios

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“EL IMPACTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS EMPRESAS IMPORTADORAS DE CIUDAD GUATEMALA Y LA CONFIANZA HACIA ESTE NUEVO MÉTODO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL”** Presentado por el (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES, carnet no. 9318564** puede autorizarse como Asesor (a) Licda. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas
Coordinador de Carrera



Se envía expediente
c.c.: Archivo
5/deur



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, cuatro de marzo del dos mil quince-----

ASUNTO: El (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES,**
Carnet No. 9318564 continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a)
del Área de Metodología, pase al (la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para
que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcio Palacios Aragón'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/ myda.



Guatemala, 3 de marzo del 2015

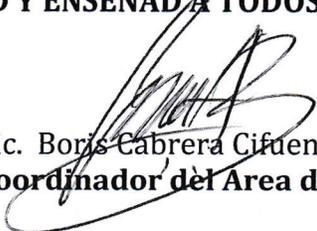
Doctor (a):
Marcio Palacios Aragón
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respectable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **"EL IMPACTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS EMPRESAS IMPORTADORAS DE CIUDAD GUATEMALA Y LA CONFIANZA HACIA ESTE NUEVO MÉTODO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL"**. Presentado por el (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES, No. 9318564**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"


Lic. Boris Cabrera Cifuentes
Coordinador del Área de Metodología

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
myda/
3





**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, dos de marzo del dos mil quince-----

ASUNTO: El (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES**,
carnet No. 9318564, continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a)
de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva
emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c.: Archivo
2/ myda.



Guatemala, 26 de febrero del 2015

Doctor (a)
Marcio Palacios Aragón
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“EL IMPACTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS EMPRESAS IMPORTADORAS DE CIUDAD GUATEMALA Y LA CONFIANZA HACIA ESTE NUEVO MÉTODO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL”**. Propuesto por el (la) estudiante **HENGELBERTH MOLINA FLORES, Carnet No. 9318564** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Francisco José Lemus Miranda
Coordinador (a) de Carrera



c.c.: Archivo
myda/
1

ACTO QUE DEDICO

A UK'UX KAJ-UK'UX ULEW, TZAKOL, BITOL, TEPU, KUKUMATZ, TOHIL Y AGUILIX, ABUELAS Y ABUELOS:

Por haberme dado el aliento de vida, por el linaje, la herencia milenaria y ancestral, porque me han dado sabiduría y me han acompañado a lo largo de mi vida personal y profesional. Maltiox ojer tat, maltiox ojer nan, ojer laj winaq u'saq' u'jolom. Maltiox Wajxaqib' B'atz', maltiox Kab'lajuj Aj

A MI MADRE JUANA ALVAREZ TAX:

Por la vida que me dio, porque creyó en mí y además de darme su amor y paciencia me dio apoyo en mis proyectos.

A MI PADRE DIEGO POL MORALES (Q.P.D):

Por su perseverancia, disciplina y profesionalidad, principios que rigen mi vida y que trascienden su legado.

A MI COMPAÑERA DE VIDA DHIANHE LE SAGE:

Por su apoyo incondicional, por el acompañarme en la adversidad y no dejarme abandonado en los momentos de prueba en mi vida.

A MIS HERMANOS Y SOBRINOS:

Porque este logro les sirva de ejemplo, que con entrega y dedicación todo se puede, el límite lo determina uno mismo.

AL SOBERANO PUEBLO DE GUATEMALA:

En especial aquellas personas en situación de vulnerabilidad, aquellas sin voz, sin visibilidad, con las que juegan con políticas públicas sin atender sus verdaderas necesidades, sin tomarlas en cuenta. Para que este estudio, como pequeño grano, sirva de semilla para la realización del bien común en materia de derecho alimentario y nutricional.

AGRADECIMIENTOS:

- A:** El digno y generoso pueblo de Guatemala, en especial a los y las guatemaltecas que lucharon y dieron su vida por tener una educación superior gratuita, aspectos que permitieron refundar a la Universidad de San Carlos de Guatemala, en la universidad del pueblo.
- A:** Mi gloriosa y digna Alma Mater Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la crítica y analítica, Escuela de Ciencia Política, porque en sus aulas despertaron en mí, el interés y vocación por hacer de Guatemala un país más incluyente, más multicultural, más guatemalteco.
- A:** Mi asesora de tesis, la Licenciada Eugenia Beatriz Bolaños Sagastume, porque su ejemplo profesional y personal, hicieron que no claudicara en este proyecto que hoy concluyo.
- A:** El honorable claustro de catedráticos de la Escuela de Ciencia Política, en especial al Dr. Pablo Rangel, Licda. Ruth Jácome, Licda. Ingrid Rivera, Lic. Franco Martínez, Licda. Claudia Ágreda, Ing. Marta Castillo, Lic. José Cortez, Lic. Negli Gallardo y todas aquellas personas, profesionales que con su ejemplo han hecho de mí, un propulsor de mi unidad académica.
- A:** Acción Ciudadana y Manfredo Marroquín, por la oportunidad que me han dado de aplicar y desarrollar las destrezas y conocimiento adquirido en la Escuela de Ciencia Política como parte de mi carrera, y con eso me ha permitido ir más allá de la teoría y contribuir así por una Guatemala democrática libre de corrupción.
- A:** David Gaitán, Alejandro Urizar y Nestor López (Q.E.D) porque de ellos aprendí la vocación de servicio al pueblo y lucha constante por hacer cambios estructurales en Guatemala, a través de la participación activa de la población.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I	
ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS APLICADOS EN LA INVESTIGACIÓN	
1.1. Justificación e importancia de la investigación	1
1.2. Teorías y conceptos generales	4
1.3. Objetivos de la investigación	12
1.4. Hipótesis de la investigación	13
1.5. El Metodología aplicada a la investigación	14
CAPÍTULO II	
EL HAMBRE EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA	
2.1. El hambre, una historia moderna	19
2.2. La atención del hambre en el nuevo orden internacional	22
2.3. El hambre en Latinoamérica después de la Política de Ajuste Económico Estructural	25
2.4. El hambre como problema social	28
2.5. El hambre en Guatemala	31
CAPÍTULO III	
DEFINICIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA	
3.1. La soberanía como elemento del Estado moderno	39
3.2. La soberanía en las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional Público	41
3.3. Seguridad alimentaria para la soberanía alimentaria	46
3.4. Iniciativa Vía Campesina en la Cumbre Mundial de la Alimentación	50
3.5. Contraste entre seguridad y soberanía alimentaria, un intento para erradicar el hambre como problema del tercer mundo	51
3.6. La Soberanía Alimentaria en Guatemala y la Seguridad Alimentaria	53
3.7. La Soberanía Alimentaria, una Deuda del Estado hacia su Población: La necesidad y las acciones para reducir la población que padece hambre	59
3.8. La atención del hambre en Guatemala, desde la historia reciente del Estado	67
3.9. Crisis alimentaria, el hambre y su atención por el Gobierno de Guatemala	71
3.10. El acceso a los alimentos: políticas económicas del nuevo orden versus demandas sociales	81

CAPÍTULO IV

INSTITUCIONALIDAD EXISTENTE PARA ATENDER LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ERRADICAR EL HAMBRE EN GUATEMALA

- 4.1. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su cumplimiento misional: un acercamiento a los avances en la erradicación del hambre 87

CAPÍTULO V

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UN COMPROMISO MUNDIAL DE LAS NACIONES UNIDAS

- 5.1. Declaración del Milenio: reafirmación de la ONU para lograr un mundo más pacífico, más próspero y más justo 105
- 5.2. La meta 1 C de los ODM'S 108

CAPÍTULO VI

DIAGNÓSTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO GUATEMALTECO EN MATERIA DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

- 6.1. Implementación de políticas para el avance en el cumplimiento de la meta uno 'c' 109
- 6.2. Diagnóstico de la implementación en Guatemala de normas de seguridad alimentara según la Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria 112
- 6.3. Comprobación de la implementación de normas que fomentan la soberanía alimentaria y nutricional en Guatemala 119
- 6.4. Estrategias para garantizar el derecho a la alimentación en Guatemala 134
- 6.5. Verificación de existencia de la institucionalidad en la seguridad y soberanía alimentaria 140

CAPÍTULO VII

PROPUESTA PARA AVANZAR EN EL TEMA DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN GUATEMALA

- 7.1. Hoja de ruta para la reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 152

CONCLUSIONES 159

BIBLIOGRAFÍA 163

ANEXOS 177

INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1 Tipos de Estados según Samy Cohen & Robert Cooper	8
Gráfica No. 2 Comportamiento de la pobreza en Guatemala	33
Gráfica No. 3 Comportamiento tasa de ocupación	34
Gráfica No. 4 Tasa de desocupación (desempleo) en Guatemala	35
Gráfica No. 5 Conceptos de soberanía según Cardozo de Da Silva	43
Gráfica No. 6 Comportamiento del costo de la canasta básica alimentaria 2007-2013	77
Gráfica No. 7 Incremento acumulado del Costo de la Canasta Básica Alimentaria en base a datos del 2006	78
Gráfica No. 8 Comportamiento comparativo del Salario Mínimo No Agrícola Mensual y el Costo de la Canasta Básica Alimentaria	80
Gráfica No. 9 Verificación de normas/principios internacionales SAN en el Decreto 32-2005	113
Gráfica No. 10 Verificación de normas/principios internacionales SAN sobre accesibilidad en el Decreto 32-2005	114
Gráfica No. 11 Jerarquía de las leyes existentes en materia de acceso a tierras existentes en Guatemala	123
Gráfica No. 12 Acciones de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para asegurar la disponibilidad de alimentos hacia la población	125
Gráfica No. 13 Verificación de normas/principios internacionales sobre estrategias para la soberanía alimentaria	134
Gráfica No. 14 Verificación de la implementación de normas/principios internacionales SAN para la institucionalidad	143
Gráfica No. 15 Funcionamiento del SINASAN en sus niveles de acción	145
Gráfica No. 16 Verificación de la implementación de normas/principios internacionales para la institucionalidad de la soberanía Alimentaria	148
Gráfica No. 17 Jerarquía de los órganos e instituciones del SINASAN según Decreto 32-2005	149
Gráfica No. 18 Flujograma de la hoja de ruta para la reestructuración del SINASAN	153

INDICE DE TABLAS

Tabla No. 1 Datos porcentuales de pobres en América Latina	27
Tabla No. 2 Valor Anual Per Cápita de las Líneas de Pobreza en Guatemala	32
Tabla No. 3 Categorización de los objetivos de la PNSAN 2005 según Ley Marco 2012	64
Tabla No. 4 Verificación de existencia de políticas sobre soberanía alimentaria	120
Tabla No. 5 Verificación de existencia de políticas sobre producción, consumo, distribución, fomento de sistemas productivos y comercialización de alimentos	124
Tabla No. 6 Verificación de la existencia de políticas inclusivas e integrales en la toma de decisiones sobre el derecho a la alimentación al ordenamiento jurídico guatemalteco	128
Tabla No. 7 Verificación de existencia de políticas sobre transparencia, participación ciudadana en la toma de decisiones y rendición de cuentas del Estado	131

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración No. 1 Capacidad de adquisición de la Canasta Básica Alimentaria y Déficit para su acceso	79
Ilustración No. 2 Organigrama estructural del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	88
Ilustración No. 3 Estructura organizativa del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	89
Ilustración No. 4 Estructura integral del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	90
Ilustración No. 5 Estructura organizacional de INCOPAS	92
Ilustración No. 6 Conjunción de normas de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional existentes en Guatemala	141
Ilustración No.7 Estructura ideal de la soberanía alimentaria	142

INTRODUCCIÓN

El estudio de la Soberanía Alimentaria como pilar fundamental para la generación de políticas públicas enfocadas a la resolución de problemas como la pobreza y el hambre, se presenta en las agendas globales de investigación para garantizar una cooperación internacional estable que posibilite brindar a la población de cada país seguridad en todo ámbito, dentro de una dinámica de interdependencia global.

La presente investigación se abordó, ante la ausencia de estudios nacionales directamente relacionados con el tema político y de cooperación en las Relaciones Internacionales; así como la importancia que tiene para las buenas relaciones del Estado de Guatemala con la comunidad internacional, en cuanto el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones.

La Comunidad Internacional, en especial los países desarrollados han mostrado su disposición de cooperar para el desarrollo de aquellos que no han mostrado avances en esta materia, como una respuesta a las consecuencias de la comercialización mundial de los alimentos, tales como el hambre y la desnutrición crónica.

La hambruna es uno de los grandes problemas mundiales, por lo cual se ha vuelto un tema de agenda en los principales foros mundiales, y se ha posicionado como un compromiso para los Estados, el reducir o eliminar esta situación. Sin embargo; en los países en vías de desarrollo como Guatemala los avances en el cumplimiento de esos compromisos han sido escasos, lo cual presenta un verdadero problema para el país en cuanto a la imagen de éste ante los demás Estados e instituciones internacionales.

Es por tanto de suma importancia que Guatemala logre cierta legitimidad ante la Comunidad Internacional mediante la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el cumplimiento de los compromisos como la eliminación del hambre, una de las Metas establecidas dentro de los Objetivos del Milenio. Aunque este tema no debería atenderse coyunturalmente con el objeto de cumplir con los ODM en el 2015, sino de cumplir con los pendientes que el Estado tiene con las poblaciones que histórica y tradicionalmente han sido excluidas y marginadas.

Si bien los programas sociales sirven para atender el problema, mientras se implementan acciones que permitan asegurar el acceso y disponibilidad de los alimentos a largo plazo y de forma sustentable, estos han sido politizados en busca de clientelismo, creando una dependencia de la población afectada por la pobreza.

La investigación se diseñó para hacer un análisis de la implementación de acciones como resultado de los compromisos suscritos por el Estado de Guatemala en su ordenamiento jurídico nacional, tomando para ello los convenios internacionales encaminados hacia la seguridad alimentaria de la población mundial y que hayan sido ratificados por la República, como parte del Derecho Internacional Público y en el marco de las Relaciones Internacionales. A un inicio se consideró la temporalidad del 2007 al 2011 tiempo de gobierno de un partido socialdemócrata, pero el cambio de administración en el 2012 sirvió para poder observar la continuidad de los avances en esta materia hasta el 2014.

En el primer capítulo se describe las teorías y metodología utilizada para el desarrollo de la investigación, se utilizó cada una de las herramientas y técnicas que se anotan, con el objeto de presentar información científica que contribuya al conocimiento de las ciencias sociales y las relaciones internacionales.

En el segundo capítulo se desarrolló la historia y origen del hambre en el mundo y América Latina tomando en cuenta lo más importante para el tema, dado que este fenómeno ha sido por siglos, sino es que milenios, un mal que ha unido o dividido sociedades. Además en este apartado se hizo uso de la historia como herramienta para las Relaciones Internacionales, pues brinda información que puede ser útil para describir la realidad del objeto de estudio en la actualidad o bien contribuye a comprender un poco más el por qué del hambre.

El tercer capítulo se enfoca en las definiciones y conceptualizaciones de la soberanía alimentaria. Primero se hace una referencia sobre la soberanía como elemento del Estado moderno desde la concepción de Bodin (1576), Rousseau (1762) y las nuevas ideas latinoamericanas sobre soberanía de Cardozo de Da Silva (2007) en la importancia que tiene en las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional Público.

En este capítulo también se abordó el tema de seguridad alimentaria como una forma de establecer soberanía alimentaria. De igual forma, la discusión entre seguridad y soberanía

alimentaria, los pilares que sostienen el derecho a la alimentación y las disposiciones existentes sobre este tema se dejaron plasmadas en este capítulo. Asimismo, se abordó la Iniciativa Vía Campesina y su participación en la Cumbre Mundial de Alimentación como una respuesta a los procesos de globalización.

En un apartado específico se planteó el tema de la soberanía alimentaria como una deuda que tiene el estado guatemalteco hacia su población, para evitar la violación del derecho a la alimentación. De igual manera, se presentaron algunas disposiciones constitucionales a lo largo de la vida del Estado –desde 1821- con la ayuda del digesto constitucional, así como algunas de las políticas existentes relativas a la seguridad alimentaria.

En el desarrollo del capítulo cuarto se analizó y se interpretó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente, su cumplimiento misional y los avances en erradicar el hambre en Guatemala. También se analizaron los distintos órganos, grupo de instituciones de apoyo y el espacio de participación social con el objeto de estudiar el sistema en su totalidad.

Los objetivos de desarrollo del milenio son abordados en el capítulo quinto, como los compromisos de las naciones del mundo ante las Naciones Unidas, también se citaron algunos de los distintos instrumentos jurídicos internacionales relativos a la alimentación, erradicación del hambre y desarrollo humano. Asimismo, se describió la meta uno C de los ODM para establecer su objetivo y sus indicadores. Se presentan los avances a nivel regional y los compromisos vinculados a la Declaración del Milenio y la Cumbre Mundial de Alimentos.

En el capítulo sexto se desarrolla un diagnóstico de la implementación de los convenios internacionales en el ordenamiento jurídico guatemalteco en materia de soberanía alimentaria. Aquí se presentan los resultados de la implementación de políticas, normas, estrategias y la institucionalidad tomando en cuenta los estándares y parámetros internacionales en esta materia.

Por último en el capítulo séptimo se presenta una propuesta para avanzar en el tema de soberanía alimentaria y nutricional en Guatemala, a través de una hoja de ruta que establece los procesos para la reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad

Alimentaria y Nutricional, identificando actores y organismos que deberían intervenir en un tema de interés nacional y social.

En las conclusiones y las recomendaciones se busca fortalecer la institucionalidad del Estado para el uso y disfrute del derecho a la alimentación.

De igual manera, el documento presenta en sus anexos, los avances en la meta 1 C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un bosquejo de los principales logros de la Organización de las Naciones Unidas en este tema.

Otro anexo muestra el contenido sugerido para la propuesta de Decreto Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria para Guatemala, una agenda de puntos importantes a considerar en el proceso de reforma del sistema jurídico e institucional del derecho a la alimentación.

También en los anexos, se presentan las guías y la matriz de verificación de las normativas relativas al derecho a la alimentación. La primera guía es de observación sobre indicadores relacionados a la crisis alimentaria en Guatemala, la cual sirvió para establecer las condiciones y el panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en el país.

La segunda guía de observación, se utilizó para ordenar la normatividad vigente sobre Seguridad Alimentaria en Guatemala tomando en cuenta la jerarquía de Kelsen para establecer la debilidad y fortaleza del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por último, en el anexo D, se comparte la matriz de verificación de indicadores de existencia de Seguridad y Soberanía Alimentaria en el país. Para ello se tomaron en cuenta las normas y principios internacionales en esta materia, en especial la establecida por el Parlamento Latinoamericano.

Este último instrumento de investigación, sustentó los objetivos y supuestos preestablecidos en el proyecto de tesis, pues se contrastan los distintos componentes y parámetros internacionales con la legislación nacional vigente, reflejando las debilidades en el sistema en el que se cimenta el derecho a la alimentación en Guatemala.

CAPÍTULO I

1. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS APLICADOS EN LA INVESTIGACIÓN

1.1 Justificación e importancia de la investigación

La soberanía alimentaria en países de América Latina es aún una tarea pendiente en un contexto de problemas estructurales en donde gran parte de la población está sumida en la pobreza y marginación. De acuerdo con Aurora Trigo Catalina:

“Sólo 7 de los 18 países de América Latina, podrían llegar a alcanzar la meta de reducción de la pobreza a la mitad en el año 2015. Estos países serían Argentina, Chile, Colombia, Honduras, Panamá, la República Dominicana y Uruguay. En otros seis países la pobreza extrema seguiría disminuyendo, pero ésta no se reduciría a la mitad (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua). Por último, en los cinco países restantes (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) los niveles de pobreza extrema se elevarían” (Trigo Catalina, 2004).

Ante la pobreza se suma otro factor existente en la región, un acelerado deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, que potencian las condiciones de pobreza y limitan el acceso a la adecuada calidad de vida. La crisis alimentaria que vive América Latina, es un problema endémico del resultado de los cambios del contexto ambiental y productivo.

La importancia de la implementación de la soberanía alimentaria como una política de Estado, en el contexto de las Relaciones Internacionales, se encuentra en el Derecho Internacional Público. El Estado como sujeto de Derecho Internacional, tiene derechos y obligaciones ante la comunidad internacional, compromisos tales como cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio (ODMs) que surgen como parte de la Declaración del Milenio (2000), de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, de los cinco Principios de Roma (2009), y de resoluciones tal como la Resolución 65/1, aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas (Cumplir con la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio de

2010); así también derivan de compromisos internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Políticos y Sociales –por mencionar algunos- los cuales son obligaciones que tienen los Estados para con sus ciudadanos, y que fueron acordados entre estos Estados.

Si bien, dentro de las Relaciones Internacionales el Derecho Internacional no ha encontrado la forma de obligar a los Estados a cumplir con sus compromisos, el incumplimiento de sus promesas, pueden llevar a la sanción internacional por parte de los países amigos que ven el alcance de los ODM's como parte condicional para la cooperación internacional.

Al estar Guatemala dentro de una lista negra de países con bajos índices de desarrollo humano y crecimiento económico, aunado a la fuerte fiscalización de organismos internacionales que presionan fuertemente al país para que cumpla con su parte para mejorar la economía nacional, sus Relaciones Internacionales se ponen en peligro, pues los países cooperantes tienden a pedir al Estado contraparte, ciertas condiciones para establecer la cooperación que ayude a la reducción de la pobreza y del hambre.

Los Estados latinoamericanos como parte de sus Relaciones Internacionales, han suscrito una serie de convenios y tratados para asegurar el resguardo de los derechos humanos de sus ciudadanos, y el cumplimiento de los compromisos suscritos en instrumentos jurídicos aceptados bajo el principio '*pacta sunt servanda*', que dentro de la sociedad internacional deben cumplirse, como parte de la ética y moral internacional.

De esa cuenta el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, en las Relaciones Internacionales es una obligación para los Estados que forman parte de las Naciones Unidas y que buscan regular sus relaciones dentro su sistema. Para ello, el acatamiento del primer objetivo en el tema de reducción del hambre, es decir la meta 1.C: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre para Guatemala debería ser de interés nacional.

Los esfuerzos del país en materia de desnutrición y hambre, han sido muy pocos, de acuerdo con el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, en su

IV informe sobre el Sistema Alimentario Nacional realizado en el año 2011, el país se encuentra “en una fase de riesgo nutricional, antesala de una emergencia nutricional” (Morales Alvarado, 2011).

Una de las conclusiones del Ombudsman de Guatemala, es que “los sistemas de información en seguridad alimentaria y nutricional son extremadamente débiles en Guatemala y los datos de la fuente oficial no permiten tener certeza de la situación real a los tomadores de decisiones para actuar en consecuencia” (PDH, 2011).

Esto demuestra la falta de políticas públicas que sirvan para asegurar una soberanía alimentaria para asegurar el derecho a la alimentación a sus ciudadanos.

El estudio que se ha realizado, tuvo como fin analizar la implementación de los convenios internacionales al ordenamiento jurídico nacional existente, su aplicación práctica, así como la identificación de los vacíos legales en esta materia, que de no atenderse, el Estado guatemalteco incurriría a incumplimiento de convenios internacionales, pues en palabras del Magistrado de Conciencia por:

“(...) cada muerte por hambre, el Estado incurre a una violación de derecho humano en la alimentación y el derecho a la vida, lo cual puede tipificarse como delito, puesto que Guatemala no cumple con su obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos (...)” (PDH, 2011: 15).

Es por esto que el aporte del Estudio, no sólo se encuentra en un contexto de la problemática social nacional, sino que hace referencia que de no atender este tema reforzando estructuralmente sobre bases normativas legales, Guatemala estaría incurriendo a incumplimiento de deberes hacia sus ciudadanos, lo que al final coloca al país dentro de bajos índices de ética y moral internacionales.

1.2 Teorías y conceptos generales

Como punto de partida se tomaron en cuenta las contradicciones en la interpretación del mundo que han existido entre los grandes paradigmas de las Relaciones Internacionales (realismo-idealismo), desde que esta disciplina empieza a tomar auge. Se inició con el Realismo de los clásicos que negaba todo tipo de moral en las cuestiones políticas y de Estado tales como las ideas de Thomas Robert Malthus (1798) quien problematizó el hambre como una consecuencia al crecimiento exponencial de la población y la disminución de la producción de alimentos, atribuyendo la responsabilidad directa de la falta de alimentación a la persona y no al Estado como un deber, el asegurar este bienestar para su población; también se consideró como realismo el aporte de Marichal (2012) sobre la “gran hambruna de Irlanda” como consecuencia de la falta de políticas que aseguraran condiciones equitativas para la producción de alimentos y tenencia de tierra, ante el beneficio y protección del Estado a un sector privilegiado de la sociedad irlandesa.

Las guerras y la priorización de la producción de armamento bélico como interés nacional, dejó a la producción de alimentos como una actividad menos rentable y los bloqueos de acceso a alimentos por parte de los enemigos o aliados sirvió como un arma o estrategia de guerra para sucumbir al contrario, sin importar que civiles e inocentes padecieran de hambre.

El Idealismo se abordó desde el punto de vista moral o del deber ser con las conferencias internacionales tales como el de Hot Spring de 1943 sobre la producción de los alimentos, la que dio vida a la Organización Mundial de Alimentación, la Conferencia de París de 1947 sobre Derechos Humanos incluyendo la alimentación y aquellas que se dan principalmente a partir de la evolución de los problemas globales en el siglo XX y que consideraba que podían establecerse como un contrato social entre las instituciones políticas para mantener la paz y la seguridad internacionales (desde las ideas de Rousseau); hasta llegar a los postulados de teóricos más recientes que han creado un proceso dialéctico en la disciplina.

Se llega así al estudio de la corriente del Neo-institucionalismo, la cual da aportes al desarrollo de la cooperación política entre Estados, y que además “subraya

la importancia de las instituciones en los procesos de intercambio en el en el escenario internacional” (Jiménez González, 2004:115-116).

Estas instituciones internacionales comprenden para el estudio, los órganos especializados del Sistema de Naciones Unidas y organismos internacionales de apoyo. La cooperación en el marco neo-institucionalista intenta interpretar el comportamiento del Estado a través de la naturaleza del sistema internacional:

“Esta corriente vuelve a situar al Estado como el núcleo de la política mundial, aunque reconoce la existencia de otros actores subordinados a éste; se pronuncia por la cooperación estatal y de instituciones internacionales a fin de superar la anarquía en el sistema global, observa los principios de reciprocidad y respeto de las normas” (Jiménez González, 2004: 134).

El neo-institucionalismo reconoce al Estado como agente principal de la política mundial y que estos tienen el derecho de calcular costos de oportunidad así como de “llevar al máximo su utilidad esperada” (Jiménez González, 2004:134).

No obstante, esta corriente reconoce también el accionar de otro tipo de sujetos internacionales en las interacciones económicas, políticas y sociales que permiten tomar ciertas decisiones de carácter global, como es el caso de la cooperación en la maximización de las utilidades en todo ámbito. En el estudio se abordó esta teoría a nivel regional latinoamericano, desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como el Parlamento Latinoamericano y otros organismos como instituciones inter-gubernamentales promotores del derecho a la alimentación y fiscalizadores de la implementación de la política internacional en esta materia.

Robert O. Keohane, principal exponente de esta teoría, en su tesis expone:

“... las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado” (Keohane, 1993: 14).

El análisis de la cooperación entre Estados desde el punto de vista Neo-institucional se realiza desde la perspectiva de visualizar la política internacional como “fuente de incentivos políticos y sociales institucionalizados, que favorezcan una mayor estabilidad y gobernabilidad democrática (Jiménez González, 2004:136).

Las declaraciones y compromisos entre Estados sirven como marco de la cooperación internacional o una forma de canalizarla. La investigación consideró a la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano de 2012, instrumento jurídico internacional como referente para la implementación de una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Guatemala, tomándola en cuenta como un tipo de cooperación internacional técnica a través de un organismo internacional.

Esther Barbé, una de las grandes teóricas de las Relaciones Internacionales, también reconoce como parte de las teorías de la disciplina, al “Transnacionalismo”, que puede interpretarse como el mismo Neo-institucionalismo que cita Jiménez González, por ser una corriente teórica que reconoce la pluralidad de actores en el sistema internacional, pero que a la vez involucra al Estado como uno de los principales en la participación de las nuevas agendas globales de investigación, con temas de discusión y resolución en un “diálogo elevado e interdependiente” (Barbé, 1995: 67).

Para entender mejor la actuación del Estado como sujeto de Derecho Internacional, con atribuciones ante la Comunidad Internacional (discusión, cooperación para la resolución de problemáticas) en el estudio de “América Latina ante el problema del hambre: Acercamientos a una Soberanía Alimentaria para el posible cumplimiento de la Meta 1C del Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio en el Caso de Guatemala 2007-2011”(título de la investigación), es necesario entender la evolución de esta entidad política a través de la historia, y principalmente las transformaciones de los Estados latinoamericanos.

El Estado ha presentado distintas transformaciones que van desde la familia que describe Engels, hasta el Estado que Maquiavelo plantea en sus obras políticas. La característica del Estado, ha sido territorio delimitado, población y gobierno –sea este feudal, monarca o Jefe de Estado-. De acuerdo con Yuri Franco, en el siglo XV, se

produce la consolidación de los estados nacionales, es entonces cuando Maquiavelo inicia la utilización de métodos científicos, fuera de los contenidos dogmáticos, auxiliándose de la historia y acudiendo a métodos comparativos para estudiar y entender al Estado (Franco, 2012).

El absolutismo marcó la concentración del poder en una sola persona en calidad de autoridad real, sobre una nación. Sumándose a las características del Estado, la de contener un ejército nacional para la defensa de su soberanía, y, junto a esto, nace el Estado Nacional (Franco, 2012).

Las ideas de Augusto Comte y su división de poderes dan al Estado un equilibrio de poder que con el tiempo y con la ayuda de la Revolución Francesa de 1789 y la Revolución Americana de 1776, dan paso a lo que ahora conocemos como Estado. Desde entonces el concepto es muy amplio y se encuentra sujeto a muchas teorías que explican el comportamiento de esta organización social.

Con el Estado moderno surgen muchas manifestaciones político-sociales tales como: los nacionalismos, estados liberales, mercantilismo, fisiocracia y capitalismo. En este caso, se debe considerar la soberanía como un factor determinante para que el Estado pueda desarrollarse libremente, sin injerencia alguna, que sumado al nacionalismo, es la voluntad del pueblo traducida al derecho, como marco legal donde el Estado debe actuar.

El Estado como organización política, se encuentra sujeto al derecho y para su análisis, expertos distinguen características que establecen tipos dentro de una clasificación que de acuerdo con Samy Cohen (2005) y Robert Cooper se distinguen tres tipos de Estados que se describen en el siguiente gráfico:

Gráfica No. 1
Tipos de Estados según Samy Cohen & Robert Cooper (2005)



Esta clasificación sirve para que dentro de las Relaciones Internacionales, se consideren estas generalidades establecidas por Cohen, para lograr entender una realidad en algunos Estados latinoamericanos.

Los Estados en América Latina, dentro de la clasificación de los Estados “premodernos” de Samy Cohen, tienen una característica que une en una misma historia a la región y es el dominio colonial que tuvo durante siglos por parte de los grandes imperios como España, Francia, Países Bajos e Inglaterra. Esta historia también coincide en los movimientos revolucionarios o guerras civiles que surgieron en el siglo XIX para su independencia y el siglo XX cuando ya estaban conformados como Estados independientes. Estos mismos movimientos revolucionarios que buscaban un cambio social fueron relevantes para el contexto histórico de cada uno de los países, aunque esto no signifique un cambio de relación de poder.

Los Estados latinoamericanos se caracterizan por tener una clase agroexportadora que generalmente tiene su origen en un linaje colonial oligárquico.

Esta cúpula forma una élite cerrada que utiliza la democracia para incidir en la política para sus propios beneficios. De acuerdo con la teoría elitista de la democracia, el elitismo es “el gobierno de unos pocos” y la democracia “el gobierno del pueblo”. El elitismo y la democracia se asemejan al propósito primario del gobierno que para ambos es salvaguardar y promover los intereses de la comunidad, sin embargo, nunca convergen las cuestiones referentes a los intereses de esa comunidad y sobre el papel que cumple el Estado para asegurar esos intereses (Bacharach, 1967).

Tanto los aportes de Cohen (2005) y Bacharach (1967) establecen una interrelación entre Estados “postmodernos” y las élites locales sobre el papel que juegan un papel determinante en la política de Estado, utilizando el pragmatismo para actuar dentro del marco legal del Estado de Derecho.

Otros conceptos importantes dentro de la teoría a utilizar en la investigación son la soberanía y la seguridad, como elementos esenciales que caracterizan la orientación de los Estados en su accionar, cualquiera que sea el paradigma o teoría de las Relaciones Internacionales que se aplique. La soberanía se encuentra muy ligada al Estado desde la antigüedad, de acuerdo a Franco, la soberanía y las sociedades forman parte de las doctrinas jurídicas de los romanos, y por ende parte de las fuentes del Derecho (Franco, 2012).

La soberanía tiene sus raíces en la época moderna y la conformación de Estados. Según Andreas Kalyvas, tanto Hobbes, Pufendorf, Weber y Spinoza, concuerdan que “soberano es aquel que tiene derecho de imponer cualquier mandato que desee” (Kalyvas, 2005: 94).

Kalyvas refiere que la soberanía no solo se entiende por la relación entre soberano y súbdito, sino que va más allá de la relación “mandato-obediencia”. Según el experto, una definición significativa que se aplica al Estado actual, va enfocado al paradigma del mandato, formado en la época moderna que encuentra su fundamento en los escritos de George Lawson, John Locke, Thomas Paine, Emmanuel Sieyès y Carl Schmitt, quienes “no concebían a la soberanía como el máximo poder coercitivo de mando, sino más bien, como el poder para fundar, plantear, construir, es decir como un poder constituyente” (Kalyvas, 2005: 95).

Cardozo de Da Silva resalta la importancia de la soberanía respecto a las Relaciones Internacionales, “la cuestión de la soberanía es a la Ciencia Política [y a las Relaciones Internacionales] lo que la cuestión de la sustancia es a la Filosofía. El sistema de Estados modernos sirvió para construir la concepción de soberanía que deviene no solo del ideal westfaliano, que la ve como una autonomía de estados territoriales, generadora de un orden mundial basada en principios “rex est imperator in regno suo; cujus regio, ejus religio ; y la balanza de poder, sino que van más atrás” (Cardozo de da Silva, 2007: 183).

Según Cardozo en Relaciones Internacionales se reconoce la dimensión política de la soberanía en dos ámbitos, interno, como supremacía sobre todas las autoridades en el territorio y la población del estado, y externo, en tanto independencia e igualdad respecto a otros estados (Cardozo de da Silva, 2007).

Desde el Derecho Internacional, es reconocida la soberanía como un conjunto de competencias atribuidas al Estado, en un plano de independencia e igualdad, dos rasgos jurídicos-políticos más resaltantes, como indica Elsa Cardozo; y desde este punto de vista, se entenderá la soberanía como el conjunto de principios jurídicos y políticos que brindan competencias al Estado como sujeto de Derecho, la no injerencia y libertad de determinación del pueblo, dentro de su territorio, sin intervención alguna.

Para la conveniencia del estudio, la soberanía se verá desde lo interno, bajo el planteamiento de Cardozo y Da Silva, dado que se interpretará como una supremacía sobre todas las autoridades en el territorio y la población del Estado.

Por otra parte y para efectos del estudio a realizado se hace necesario tener un acercamiento al tema de Seguridad en las Relaciones Internacionales. La seguridad en términos generales se ha conceptualizado como el salvaguardar la integridad física de la persona enfocada a la violencia física y delincencial. Sin embargo, el concepto va mucho más allá de estos términos cuando se trata de políticas de Estado en la actualidad.

El Estado –como ya se vio anteriormente- es una institución soberana que ostenta el poder público y que se organiza generalmente mediante una constitución que sirve como ordenamiento jurídico y monopoliza el legítimo uso de la violencia para

cohesionar a sus habitantes para un orden público. De acuerdo con Carlos Montenegro Ríos, el Estado debe brindar de garantías que resguarden al ciudadano para su libre desarrollo. “La seguridad debe ser un imperativo ético, que se ha de crear de manera vinculante, bajo el principio de la gobernabilidad y el sentido de pertenencia, con el objeto de combatir el mal tanto como amenaza externa o amenaza interna, a partir de la divisa de que: el mal y el Enemigo son uno solo” (Montenegro Ríos, 2009: 26).

El Estado está ligado al tema de la seguridad, un Estado sin seguridad no es un estado gobernable y carece de legitimidad para obtener una soberanía pura en todos los aspectos, pues dentro de esta sociedad no habría un orden establecido que regule las relaciones entre el conglomerado, lo que hace que cada individuo actúe desmesuradamente provocando una inestabilidad social que se traduce a inseguridad.

Conforme se han ido presentando las necesidades, se han ido implementado distintos tipos de seguridad tales como seguridad nacional, seguridad social, seguridad política, seguridad ciudadana, etc. El tema de seguridad es importante dentro del mismo Estado como política, sin embargo, en América Latina los estados son vacilantes e incapaces de reconocer la preeminencia de la persona, por lo que crean ciertos parámetros sobre los que se entiende debe ser la seguridad en general. Para el interés del estudio, se analizó la seguridad alimentaria para entender la soberanía alimentaria y diferenciarla de ella, la cual se desarrollará en un capítulo específico del tema.

Para tener más claridad en el estudio, a continuación se presentan algunos conceptos específicos a utilizar en la investigación, relacionados al tópico alimentario, así como las respectivas distinciones:

Seguridad alimentaria: éste es un concepto dinámico, pues ha variado con el tiempo, haciéndose cada vez más completo. También tiene distintas definiciones de trabajo, acuñadas y promovidas por instituciones o países. Existe una definición global, oficializada unánimemente por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, durante la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. La definición aceptada por la FAO indica que la seguridad alimentaria es:

La "situación que se da cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa" (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2005).

Por otro lado, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá –INCAP– define a la Seguridad Alimentaria, como el "estado en el cual personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándole un estado de bienestar que coadyuve al desarrollo" (FAO/PESA, 2005).

Soberanía alimentaria: En la declaración del Foro de Organizaciones No Gubernamentales y Sociedad Civil para la Soberanía Alimentaria del 2002, se define a la Soberanía Alimentaria como:

"el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pastoriles, laborales, de pesca, alimentarias y agrarias que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias exclusivas. Esto incluye el derecho real a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho de tener alimentos y recursos para la producción de alimentos seguros, nutritivos y culturalmente apropiados, así como la capacidad de mantenerse a sí mismos y a sus sociedades" (Foro de Organizaciones No Gubernamentales y Sociedad Civil, 2002).

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 General

Probar la implementación de los convenios internacionales en el ordenamiento jurídico guatemalteco en materia de soberanía alimentaria para comprobar sus alcances en el reforzamiento del ordenamiento jurídico nacional.

1.3.2 Objetivos específicos:

- Analizar la incidencia internacional en la implementación de las políticas existentes en materia de Seguridad Alimentaria en Guatemala.
- Observar los indicadores relacionados a la soberanía alimentaria del Estado guatemalteco para determinar los avances que se han tenido en cuanto al alcance de los objetivos del milenio.
- Proponer recomendaciones en base a los convenios internacionales para contrarrestar los vacíos legales en seguridad alimentaria con el objeto de fortalecer la Soberanía Alimentaria en Guatemala.

Los objetivos planteados fueron alcanzados a través de toda la investigación realizada, ya que se logró determinar que el problema del hambre y la pobreza es a nivel mundial dándose con mayor énfasis en aquellos países considerados subdesarrollados. El concepto de seguridad alimentaria es de importancia para Naciones Unidas y todos sus miembros, buscando los mecanismos necesarios para alcanzar que se implementen programas para mejorar y disminuir ambos en el mundo.

1.4 Hipótesis de la investigación

La hipótesis que se trabajó en la investigación fue la siguiente:

Mientras más leyes nacionales integrales sobre el derecho a la alimentación existan en Guatemala; más institucionalidad habrá para atender la meta 1C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el cumplimiento de los compromisos del Estado ante la comunidad internacional.

Se operacionalizaron las variables independiente y dependiente de la hipótesis planteada con sus respectivos indicadores de la siguiente manera:

Variable Independiente

- Mientras más leyes nacionales integrales sobre el derecho a la alimentación existan en Guatemala.

Indicadores

- Existencia de leyes, normas y disposiciones guatemaltecas relativas al derecho a la alimentación.
- Existencia de políticas nacionales relativas a la seguridad alimentaria y derecho a la alimentación
- Existencia de planes estratégicos de gobierno relativos al derecho a la alimentación

Variable Dependiente

- Más institucionalidad habrá para atender la meta 1C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
- Cumplimiento de los compromisos del Estado ante la comunidad internacional.

Indicadores

- Existencia de instituciones que atienden las políticas públicas relativas al derecho a la alimentación.
- Existencia de reportes de avances del cumplimiento de Guatemala ante las Naciones Unidas.

Se determinó efectivamente que hay muy pocas leyes que fomenten la creación de un programa eficaz que pueda ayudar a la disminución y erradicación de la hambruna en el territorio guatemalteco. El Estado de Guatemala se ha comprometido a nivel internacional y como miembro de Naciones Unidas a fomentar internamente cambios sustanciales para ayudar a todos aquellos grupos sociales con desventaja y afectados por la hambruna y pobreza.

1.5 El Metodología aplicada a la investigación

1.5.1 El Método

Se utilizó el método documental dado que fue necesario acudir a documentos de teóricos, expertos, autores, organismos internacionales e instituciones públicas nacionales que contaban con información relacionada al objeto de estudio. Es decir

todo dato relativo al hambre (y sus factores) el derecho a la alimentación en el marco nacional e internacional y los documentos oficiales tanto de organismos internacionales como del Gobierno de Guatemala y las instituciones relacionadas. Esta información sirvió para presentar datos a lo largo de los capítulos del presente trabajo.

El estudio acudió a la historia para vincular al Estado y el hambre mundial como regional y nacional, esta información sustentó el capítulo II de la investigación. También se estableció, gracias a la historia, una línea de tiempo que determinó las acciones del Estado guatemalteco para atender la meta 1C de los ODM, para ello se acudieron a documentos entre el periodo de tiempo 2007-2014, información que sustenta el capítulo V.

También brindó datos que sirvieron para conceptualizar y definir la soberanía y seguridad alimentaria en el capítulo III, aspectos importantes para comprender y visualizar la situación del hambre y las acciones hacia una soberanía y seguridad alimentaria para atender este hecho.

De igual forma, la investigación es descriptiva pues en ella se narra parte de la realidad nacional, los indicadores de pobreza, empleo/ocupación, distribución de la riqueza y otros parámetros de medición social fueron consultados para tener un mejor panorama de la situación de Guatemala ante el problema del hambre y sus gestiones para reducir el número de población que la padece. Esto se encuentra a lo largo del documento.

Asimismo, el trabajo es comparativo, pues utilizó en la parte sustancial del documento especialmente en el capítulo V, la comparación entre el referente internacional (Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano de 2012) y el conjunto de principios jurídicos y políticos que brindan competencias al Estado guatemalteco para asegurar el derecho a la alimentación como respuesta al problema del hambre y la reducción de la población que la sobrelleva.

Por tanto el presente estudio es una investigación que se valió de un método documental histórico-descriptivo y comparativo.

1.5.2 Técnica e Instrumentos

Dado que la investigación fue documental, fue necesario establecer procesos para atender las demandas del estudio en cuanto a dar respuesta a la formulación de la hipótesis y objetivos de la investigación.

Para ello se observaron documentos institucionales, de organizaciones u organismos internacionales, sitios webs y blogs que sirvieron de fuentes de información, siguiendo la lógica de Gómez Ferri, Grau Muñoz, Giulia Ingellis y Jabbaz como algunas de las fuentes habituales de documentación. Se acumuló información de las fuentes, para luego clasificar de acuerdo a cada uno de los componentes, tanto del tema de investigación como de las distintas variables e indicadores determinadas en la hipótesis.

Una vez clasificada la información se seleccionó la útil para la investigación. Para la interpretación de la información fue necesario elegir técnicas como la observación estructurada indirecta, estableciendo para ello los objetivos de cada uno de los componentes de la estructura de la guía a utilizar para recabar datos. Es decir qué se necesitaba responder en función a cada indicador de la hipótesis.

Se diseñaron dos guías de observación, la guía uno se utilizó para indagar los indicadores relacionados a la crisis alimentaria para contar con información que ayudara a explicar la situación de esto en el país, determinando tres componentes en la guía:

- a) Economía: buscando datos de indicadores de desarrollo tales como el IPC o INPC, canasta básica alimentaria, salario mínimo, escasez de alimentos, ocupación/empleo, producto interno bruto etc.
- b) Social: persiguiendo datos de indicadores de pobreza
- c) Salud: Desnutrición infantil y muerte por desnutrición.

La guía dos se estructuró para recabar información relativa al ordenamiento jurídico existente en Guatemala sobre seguridad y soberanía alimentaria, siguiendo la

jerarquía de Kelsen en materia de Derecho. Para ello se analizaron tres niveles de la jerarquía:

- a) Constitucionales y tratados internacionales de carácter constitucional de derechos humanos (de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala)
- b) Leyes orgánicas, específicas y ordinarias
- c) Decretos ley y acuerdos gubernativos

Para comprobar la implementación de los convenios internacionales en el ordenamiento jurídico guatemalteco, se diseñaron dos matrices de indicadores de existencia formulada en base a los principios generales de derecho internacional en materia de alimentación y al parámetro internacional determinado.

La primera buscó determinar la existencia de principios jurídicos y políticos guatemaltecos que brindan competencias al Estado para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en base a la Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano del 2012. El parámetro fue asegurar el derecho a la alimentación compuesta de cinco componentes tales como: disponibilidad, accesibilidad, utilización, estabilidad e institucionalidad. La matriz comprende 14 indicadores tomadas del referente internacional antes mencionado.

La segunda matriz se utilizó para comprobar la existencia de principios jurídicos y políticos guatemaltecos que evidencien el aseguramiento del derecho del Estado para definir sus propias políticas y estrategias para garantizar el derecho a la alimentación en su territorio. Este instrumento lo comprenden 3 componentes: políticas, estrategias e institucionalidad, y 23 indicadores tomando en cuentas la Ley Marco del Derecho a la Alimentación del Palatino 2012.

Para registrar los datos en la matriz se utilizó la información contenida en las distintas guías de observación de leyes, normas y ordenamiento legal vigente en Guatemala.

Para atender los distintos instrumentos diseñados, fue necesario seleccionar la información previamente acumulada y clasificada en fichas debidamente registradas en función a tema, variable, componente e indicador.

Otra técnica de las cuales se hizo uso, considerando el tipo de objeto de estudio, fue el análisis de contenido de los documentos acumulados, lo cual sirvió para la clasificación y selección de datos de cada una las fuentes de información. Para ello, se tomó en cuenta la información de fuentes escritas de organismos internacionales, instituciones públicas, autores y expertos en las distintas materias de la investigación y reportes de organizaciones privadas relacionadas al Derecho a la Alimentación.

CAPÍTULO II

2. EL HAMBRE EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA

2.1 El hambre, una historia moderna

El hambre es y ha sido un problema social que está vinculado a distintos factores políticos, económicos, culturales y sociales. A lo largo de la historia, el hambre ha sido protagonista en las clases sociales más desfavorecidas y tradicionalmente excluidas tales como los pobres, el proletariado o las minorías étnicas que son generalmente dominadas por un grupo o élite de poder.

La relación entre dominantes y dominados, convierte el tema del hambre en un asunto de la política que poco o nulo se ha abordado. En cada proceso histórico de la humanidad en su convivencia e interrelación en organizaciones políticas-sociales, llámese Estado, patria o tribus siguiendo los conceptos de Engels, el hambre tiene origen en la falta de alimentos, recursos para acceder a ellos, o la poca disponibilidad y utilización adecuada.

En el siglo XVIII Thomas Robert Malthus (1798) problematizó el hambre como una consecuencia al crecimiento exponencial de la población, planteó que el crecimiento de habitantes era dos veces más al crecimiento de la producción de alimentos y que aumentaba sin respetar un crecimiento ordenado, “este argumento del aumento aritmético de los alimentos con un crecimiento geométrico simultáneo de la población humana predecía un futuro en el que las personas no tendrían recursos para sobrevivir” (Conwey-Gomez, 2011).

La idea del Derecho a la Alimentación en aquella época era exclusivo a quienes podían y tenían privilegios para mantenerse en el estatus y círculo social que ostentaba o legitimaba el poder. Las leyes naturales primaban sobre la razón. De esa cuenta si una persona no podía mantenerse por sí misma no tenía derecho alguno a la ración de alimentos, por tanto la naturaleza le ordenaba que se alejara de la sociedad. Era deber de todo miembro establecer este ordenamiento para evitar que otros desvalidos rompieran la armonía y la abundancia, y evitar con ello la escasez (Noguera, 2008).

Estas ideas maltusianas denotaban los principios políticos para atender el problema del hambre en el siglo XVIII, proponiendo para ello dos medidas para solventarla, las identificaba como positiva y preventiva. La medida positiva trataba de llevar a los pobres a condiciones infrahumanas, aislamiento, hacinamiento y provocarles aparición de epidemias para mermar su población, con ello Malthus pretendía sitiar a los proletarios y evitar ayudarles en su subsistencia, para que la naturaleza misma se encargara de su erradicación. La preventiva era erradicar el hambre de los pobres a través de restricciones morales tales como casarse más tarde y tener menos hijos (Noguera, 2008).

Durante el siglo XIX la población mundial tuvo un crecimiento significativo debido a las condiciones en las cuales se encontraban las sociedades desarrolladas e industrializadas, como parte del modernismo. La tasa de mortalidad disminuía, mientras la tasa de natalidad aumentaba y una de las razones de este crecimiento era la mejora alimenticia que se tenía (Lacomba, Martínez Carreras, & Navarro, 1982)

Durante la primera guerra mundial, la producción de alimentos bajo debido a que muchas industrias cambiaron de actividad a la de producción de armas bélicas que era más rentable que la producción agrícola. Los bloqueos económicos de los aliados a los imperios centrales, la falta de mano de obra debido a que la población económicamente activa de la época se encontraba en el campo de batalla que en el campo cultivando, aunado a los estrictos controles de los medios de transportes por la guerra, crearon las condiciones propicias para limitar la libre producción y explotación de los alimentos en Europa (Instituto Bachiller Sabuco Albacete , S.F.).

Entre 1917 y 1919 un millón de civiles murieron de hambre en Alemania y en el Imperio Austro-Húngaro a causa del bloqueo. La priorización de la producción de armamento y el control de los alimentos en las repúblicas de la Unión Soviética contribuyó a aumentar la población con hambre, el caso más trágico en la aplicación de las políticas de Stalin ocurre durante la tercera década del siglo veinte, conocido como

“*Holodomor*”¹ en Ucrania, este suceso implicó la más brutal hambruna artificial impuesta a la población entre 1932-33 por el régimen (Holodomor History, S/F).

En la primavera del 33, la población rural de Ucrania murió en una tasa de 25 mil por día, donde la mitad de ellos fueron niños, esto con el fin de enseñarles a los agricultores independientes “una lección que ellos no olvidarían” por resistirse a la colectivización, que significaba ceder sus tierras y su ganado al Estado Soviético. Esta atrocidad fue reconocida tanto para las Naciones Unidas como para el resto del mundo, como un acto de genocidio cometido por el Estado bolchevique en contra de los ucranianos.

Estos hechos muestran las acciones de Estado o la falta de intervención en atender el problema del hambre en sus sociedades. Aunque esto va relacionado al ordenamiento político establecido en cada uno de los periodos de tiempo y en cada territorio. Antes de la revolución francesa y de la revolución bolchevique de 1905, la clase dominante consistente en una oligarquía dominaba a una clase burguesa y proletaria, imponiendo sus intereses sobre los intereses de la mayoría.

Hasta entonces el realismo como idea hegemónica era la prevaleciente en cada Estado, en especial aquellas que se encontraban en el centro del mundo occidental, Europa.

Esta idea se cuestiona en la Conferencia de Hot Spring de 1943 realizada en Virginia, Estados Unidos- en plena Segunda Guerra Mundial, los Estados participantes reconocieron la necesidad de librar al hombre de la miseria a través de políticas que permitieran impulsar la producción de alimentos (Sociedad Latinoamericana de Nutrición, S.F.).

Dada la mala nutrición y su incidencia en el alto índice de mortalidad infantil; en todos los países se evidenciaba la existencia de grandes proporciones de la población que no recibían una adecuada alimentación. Asimismo, vieron la importancia de crear un organismo que se encargara de dar seguimiento a los acuerdos y logros alcanzados

¹ Según *Holodomor History*, la definición literal de la palabra ucraniana *Holodomor* es “*Death by forced starvation*”, que al castellano se traduce como “*muerte por hambre forzada*”.

en la conferencia, dando así vida a la Organización Mundial de Alimentos FAO² por sus siglas en inglés.

Esta acción, como resultado del idealismo, muestra un cambio de actitud de los Estados para combatir este flagelo, como una forma de fomentar la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el nuevo ordenamiento internacional y reconocer que sólo a través de la cooperación internacional podían resolverse los problemas comunes. Esto, de acuerdo a la idea de Hobbes muestra el reconocimiento de una autoridad común y un conjunto de normas jurídicas y morales que limitan los apetitos y las pasiones de los hombres **Fuente especificada no válida..**

2.2 La atención del hambre en el nuevo orden internacional

Siguiendo las ideas de Hobbes respecto al idealismo en la política internacional y las Relaciones Internacionales, el reconocimiento de normas y leyes y de una autoridad que las aplique, el Derecho Internacional Público se legitima y da origen a organismos internacionales y por ende nuevos sujetos de derecho que según Manuel Diez de Velásquez (1995) son “asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídica distinta de la de sus miembros”.

El tema del hambre en el nuevo ordenamiento se lleva al pleno de la Organización de Naciones Unidas –ONU, el cual fue puesto de manifiesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos suscrito el 10 de diciembre de 1948, en esta se establece como una de las garantías del Estado hacia la población, para asegurar a los ciudadanos la alimentación.

Este principio fue ratificado y ampliado en el Artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito el 16 de diciembre de 1966, donde los Estados suscritos se comprometen a asegurar a la población concentrada en su territorio, el derecho a la alimentación para la persona y su familia, protegiéndolas del hambre, a través de medidas individuales y la cooperación

² *Food and Agriculture Organization*

internacional para mejorar los mecanismos de producción, conservación y distribución de alimentos utilizando la tecnología.

A la vez establece la obligación del Estado en buscar una distribución equitativa de los alimentos mundiales de acuerdo a las necesidades, considerando los problemas en los países que importan y exportan.

En 1974 la Asamblea General de las Naciones Unidas con la resolución 3180 (XXVIII), aprobó en la Conferencia Mundial de Alimentos, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, el inciso “a” del preámbulo de la declaración menciona la preocupación de la Asamblea General en el tema del hambre, aunando a él la malnutrición de la población mundial.

En el articulado de la declaración, en las primeras 3 proclamas, la Asamblea General reconocen el derecho de no padecer de hambre y malnutrición a todos los hombres, mujeres y niños para el desarrollo pleno y conservar sus capacidades físicas y mentales; a la vez obliga a los gobiernos a responsabilizarse para promover la producción alimentaria, una distribución equitativa y eficaz entre los países, y dentro de ellos, formular políticas de alimentos y de nutrición adecuada; asimismo, el máximo órgano de las Naciones Unidas, proclamó la necesidad de integrar los problemas alimentarios en los procesos de planificación y ejecución de planes y programas nacionales de desarrollo económico y social en los aspectos humanitarios.

No obstante ante la voluntad de los Estados para combatir el problema del hambre, primó la lucha por ostentar el poder, y en la idea de Pearson y Rochester (2001), el imponer las reglas del juego de la superpotencia hegemónica consolidada.

El acercamiento de los países Este al Oeste y la cooperación de Estados Unidos en los antiguos países comunistas para convertirlos al capitalismo, dieron como resultado la redefinición del concepto de “seguridad nacional” como parte de las políticas y doctrinas de Washington, para adaptarse a la nueva era.

Según los autores, el grado de interdependencia era desigual entre los países en desarrollo y los industrializados (Pearson, 2001, pág. 97), para esa época el comercio “en países altamente industrializados realizaban el 70 por ciento de todas las

exportaciones del mundo; tan solo tres de ellos: Japón, Estados Unidos y Alemania hacían la tercera parte de todas las exportaciones” (Pearson, 2001, pág. 98).

A esto se suma el endeudamiento de algunos países y su incumplimiento de pago a la financiación extranjera, este problema repercutió en la economía nacional, que promovió la incorporación de programas de ajustes económicos estructurales como parte del proceso para recibir ayuda del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta dinámica llevó a los Estados –en especial los latinoamericanos, a los ajustes estructurales que tuvieron su origen en el conocido Consenso de Washington de 1989 donde se reunieron economistas reconocidos liderados por John Williamson – economista inglés, para establecer un mecanismo de solución al incumplimiento del pago de la deuda con Estados Unidos. Según Max Larrain (1999), los pioneros en establecer los programas de ajustes estructurales fue Londres con Margaret Thatcher como Primer Ministro y Chile con Augusto Pinochet como Presidente.

La relación del Consenso de Washington con el problema del hambre radica en la liberalización de la economía del Estado, dejándola regularse bajo las leyes del mercado y fuera del intervencionismo. De los 10 puntos que encierran el consenso, tres abordan intrínsecamente lo relacionado con la producción, la importación y la exportación, para abrir la economía nacional y fortalecer la interdependencia. Con esto se eliminarían las medidas proteccionistas de los Estados en la regularización del mercado.

En la actualidad, el hambre es un problema social silencioso, considerado por los expertos como un problema mundial que mata a millones de personas cada año. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura el número de personas con hambre siguen en el 2012 inaceptables con casi 870 millones, de los cuales la mayoría vive en países en desarrollo (FAO, FIDA Y PMA, 2012).

2.3 El hambre en Latinoamérica después de la Política de Ajuste Económico Estructural

Latinoamérica comprende una región del continente americano que tiene características culturales e históricas comunes, tales como descendencia de los pueblos originarios, colonización, independencia de los antiguos imperios y conflictos sociales. Como se sabe, esta región fue parte de los territorios de ultramar de España, Portugal y Francia. Para algunos autores, consiste en una zona geográfica que inicia al sur del río Grande, incluyendo México, América Central, El Caribe y Suramérica (Rouquié, 1989).

Con el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina, se fueron conceptualizando los problemas sociológicos de la región, logrando profundizar así el tema del hambre. Por ello los estudios han planteado algunos modelos para estudiar las causas y efectos del hambre, considerando para este trabajo las consideraciones de Silvina Ribotta (2010) quien plantea que el hambre en América Latina tiene conexiones relacionadas a la pobreza y la desigualdad económica, ella señala que “la pobreza produce exclusión y marginación, sufrimientos, hambre, desnutrición y enfermedades, limita las libertades y las oportunidades sociales” (Ribotta, 2010).

Según esta autora, mientras que “la desigualdad es un fenómeno ligado a la estratificación social, y es, a la vez, no sólo un fenómeno social sino también un fenómeno histórico, cultural y jurídico que se convierte en un problema social cuando representa una contradicción obvia con alguno de los valores o intereses dominantes, o cuando representa un peligro o amenaza para el mantenimiento de tales valores”. Estos dos condiciones –desigualdad y pobreza, permiten para el presente estudio, realizar un análisis más profundo en cuanto a la situación del hambre en América Latina, considerando válido el planteamiento de Ribotta.

La pobreza en Latinoamérica es un problema social que afecta a gran parte de la población regional; aunque existen varias definiciones e indicadores objetivos y subjetivos para determinarla y medirla, se partirá, para definirla, desde el supuesto que “mientras más posibilidades tenga una sociedad, en términos totales, de satisfacer mayores y más sofisticadas necesidades, más se elevará la cantidad de necesidades

que será posible satisfacer, incluyendo no sólo a las valoradas como básicas o imprescindibles para el mantenimiento y desarrollo de la vida, sino también las culturales, sociales, y hasta las preferencias” (Ribotta, 2010).

Respecto al tema de la pobreza, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, ha considerado que la forma de medir la pobreza extrema y pobreza total sea en base al poder adquisitivo de las canastas básica en cada uno de los países, en lugar de medirlo sobre el umbral de “1 dólar por día”. Según esta comisión, los pobres extremos son aquellos que viven en hogares cuyos ingresos no alcanzan comprar una canasta básica de alimentos, mientras que las personas que viven en pobreza total, son aquellas cuyo ingreso es menor al valor de la canasta básica de bienes y servicios, alimentarios y no alimentarios (CEPAL, 2010).

Aunque para Guatemala la forma de medir la pobreza es el acceso a la canasta básica alimentaria, el umbral de un dólar por día ha sido considerado por algunos académicos como un estándar internacional mínimo de pobreza, que tiene como fin uniformizar el poder adquisitivo de los ingresos, utilizando los dólares de “paridad de poder adquisitivo”³ o PPA.

No obstante, debido a la variación que ha tenido la PPA a partir de 1991 al 2005, se optó por utilizar nuevas formas de medir la pobreza, considerando el poder adquisitivo de la canasta básica como indicador.

De acuerdo a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, la pobreza en la región ha disminuido de 48.4% en el año 1990 a 31.4% al año 2010, mientras que la indigencia se encontraba en el 22.6% y 12.3% respectivamente, mientras que para el 2011 la pobreza se situó en 30.4% y la indigencia en 12.8% (CEPAL, 2011).

En números, los datos que registró la CEPAL indican que en la región latinoamericana en el 2011 la población en situación de pobreza fue de 174 millones de

³ Según Pilar González Murias de la Universidad de Santiago de Chile, en su aporte titulado “La paridad de poder adquisitivo: concepto y evolución histórica” para la revista *Estudios de Economía Aplicada* No.9 de 1998, “...la idea fundamental es que el valor de cada moneda se determina por su poder adquisitivo como inversa del nivel de precios y el valor relativo de dos monedas o valor de cambio como el ratio de sus poderes adquisitivos.”

habitantes y 73 millones en pobreza extrema, mientras que en el 2010 los pobres se contabilizaron en 177 millones e indigentes en 70 millones

Tabla No. 1
Datos porcentuales de pobres en América Latina
De 1980 a 2011

Porcentajes		
Año	Indigentes	Pobres
1980	18.6	40.5
1990	22.6	48.4
1999	18.6	43.8
2002	19.3	43.9
2008	12.8	33.2
2009	13.1	33
2010	12.3	31.4
2011	12.8	30.4

Fuente: Datos CEPAL 2013

Considerando el planteamiento de Ribotta y de la CEPAL, la pobreza en América Latina ha afectado desde 1980 al 2011, a más de un tercio de su población, y más de la mitad de los pobres se vive en la pobreza extrema. Esto significa que casi la mitad de los pobres no tienen acceso a la canasta básica alimentaria y por ende han padecido hambre. En términos generales entre el 2008 y el 2011, 3 de cada 10 latinoamericanos fueron pobres y 1 de ellos vivía en la pobreza extrema.

En cuanto a la desigualdad en la región latinoamericana, los datos muestra según la CEPAL que en el 2008 el índice de desigualdad Gini se encontraba en el 0.528, en el 2010 en 0.52 y en el 2011 en 0.40, el índice de Gini mide el grado en que una distribución de recursos entre una población dada se desvía con respecto a la igualdad perfecta, esto significa que mientras más cercano al 0 se encuentre una población, menos desigualdad se presentará. (CCA Tecnológico de Monterrey, 2012).

La desigualdad en América Latina tiene como característica la redistribución del ingreso debido a la política fiscal, debido a que tiene una fuerte concentración el decil más rico. Según Juan Pablo Jiménez e Isabel López Azcúnaga (2012), “la relación

entre el quintil más rico y el quintil más pobre es en promedio de 14.5 veces, cifra muy superior a las presentadas por otras regiones en desarrollo tales como África Subsahariana (9.1), Asia Oriental y Pacífico (7,7), Oriente Medio y Norte de África (6,4) y Sur de Asia (6.1)” (Jiménez, 2012).

De acuerdo a los autores de “¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal” en la región el decil más rico supera en 27.9 veces el ingreso del decil más pobre, el doble del África Subsahariana. En el 2009 el número de veces del ingreso en la relación del decil más rico sobre el decil más pobre fue de casi 30.

Otra característica de la desigualdad en América Latina es la desigualdad territorial, “las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son mucho más fuertes” en la región que en Europa (Jiménez, 2012).

Tanto los datos de pobreza como la de desigualdad en la región en los últimos años del siglo XX y principios del XXI, muestran que debido a estos dos factores, exista un alto riesgo de hambre en la población, que vive en pobreza total, se ha observado un comportamiento que no varía significativamente, en los últimos años y que no presenta disminución, permitiendo que más del tercio de la población latinoamericana presente limitaciones en acceder a la canasta básica alimentaria debido a que la desigualdad en el ingreso, es casi 30 veces menos oportunidades a la que tiene la población rica.

2.4 El hambre como problema social

Los aportes de los autores antes citados apuntan a que el problema del hambre en América Latina, tiene sus causas en la desigualdad y no en la falta de alimentos en la región.

Según Silvia Pescador Hernández (2007), el hambre tiene su explicación en lo social, en la distribución injusta de los alimentos que son producidos en abundancia y que no tienen acceso los que más los necesitan (Pescador Hernández, 2007).

Esto hace que el hambre sea un principal reto para la cohesión social de la región, que dicho sea de paso, la falta de políticas hace mucho más difícil su erradicación. La propuesta de Pescador Sánchez para explicar el hambre como

problema social, muestra dos elementos necesarios para entender la realidad del hambre en la región: a) la cohesión social y b) las políticas públicas para combatir el hambre.

De acuerdo con el Consejo de Europa citado por Sorj y Tironi (2007), la cohesión social se entiende como “la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos” (Tironi, 2007).

Esta definición es validada por los autores, dado que fue la Unión Europea quien promueve el uso contemporáneo del concepto de cohesión social como parte del eje político para salvaguardar los valores, ideas e instituciones para establecer un modelo social europeo. Esta idea se basa de acuerdo a Sorj y Tironi (2007) a la “Cultura de derechos sociales” –el entrecomillado es de los autores, buscando una integración social mediante la garantía al acceso legal, a las diferentes funciones y recursos sociales provenientes del Estado; debido a esto, la cohesión social no es algo natural a la persona o de la sociedad civil, sino que viene de la sanción legal de los derechos que por obligación el Estado tienen hacia los individuos, es una acción puramente política (Tironi, 2007).

La definición misma encierra la relación con las políticas públicas que aseguran a la población el disfrute de los derechos sociales a través de instituciones democráticas que las administren. Sobre los supuestos de Pescador Sánchez se pretende partir para analizar las implicaciones del hambre como problema social y para ello se analizará la situación de la cohesión social en América Latina y sus políticas para erradicar el hambre.

De acuerdo a los expertos, existen dos modelos de cohesión social, uno europeo donde la cohesión social sólo se vuelve probable a través del Estado; por otra parte el modelo estadounidense se basa en la creación de una sociedad nueva, en igualdad, libertad e independencia de los individuos, que cuentan con un territorio rico e inexplorado y la cohesión reposa naturalmente sobre la sociedad civil, un mercado,

asociaciones con un Estado que cumple con velar por el orden y con aplicar las decisiones de la comunidad (Tironi, 2007).

De acuerdo al estudio realizado por Sorj y Tironi (2007) sobre la cohesión social en América Latina, los Estados en la región, no ejercen su dominio sobre partes importantes del territorio incluyendo los grandes conglomerados donde no se les permite el ingreso, no hay un sistema de ley ni garantías en la demanda básica de la ciudadanía como la seguridad pública; el mercado juega un papel muy importante para América Latina pero no es el mismo papel que tiene en los Estados Unidos, los altos niveles de pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso, la poca movilidad social y escaso acceso a la propiedad, no permiten que el mercado se desarrolle; respecto al mundo de las asociaciones voluntarias de sociedad civil no es muy significativo, aunque en los últimos años se ha visto más organizaciones. (Tironi, 2007).

La cohesión en la región, depende básicamente de los vínculos sociales que soportan la cultura, que explica en sí mismo la situación de ellos, tales como la urbanización, la extensión de las relaciones de mercado, los cambios en el rol de la mujer, la política y el Estado, la inserción de las economías en los procesos de globalización, por mencionar algunos (Tironi, 2007).

Por tanto, la cohesión en América Latina tiene sus propios elementos que si bien pueden utilizarse el modelo europeo o estadounidense, estos no necesariamente explican la realidad de la cohesión social.

Esto explica la falta de institucionalidad del Estado en el dominio de su territorio y la falta del imperio de la ley para garantizar la demanda de las necesidades de los ciudadanos en sus garantías fundamentales como el hambre. Independiente a la pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso, que se desarrolló anteriormente, la falta cohesión social encierra todos estos elementos que atenúan las condiciones de incidencia en el hambre no sólo por la incapacidad del Estado, sino por la desigualdad y falta de inclusión social de los sectores vulnerables y desprotegidos.

Por otra parte y como se planteó anteriormente, en la relación cohesión social y políticas, se debe entender como política, todo lineamiento que sobre fundamento legal sirva para organizar y construir la estructura del Estado mismo, sobre un pacto social.

De esta cuenta, la población de un Estado acepta las relaciones entre ella y la clase gobernante, así como los principios rectores del mismo Estado.

Los derechos individuales y fundamentales suscritos en constitución política, ley Fundamental o carta magna, son derechos que el Estado garantiza a su conglomerado para protegerlos y resguardar su seguridad personal; generalmente entre estos principios se encuentran la concerniente al derecho a la alimentación. No obstante, para que estas disposiciones sociales cumplan su cometido, es necesaria una estructura institucional que vele por el cumplimiento y la demanda de los derechos ciudadanos y es en esto donde toman su importancia la relación política pública e instituciones para el bien común.

2.5 El hambre en Guatemala

Para explicar el hambre en una sociedad –como ya se ha visto, es necesario observar las condiciones políticas, sociales y culturales. Para ello, en este apartado, se desarrolla el problema del hambre en Guatemala, considerando el análisis de los niveles de pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso, el acceso a la canasta básica alimentaria tomando en cuenta su valor y el valor del salario mínimo en el país.

En base a datos de fuentes locales como el Instituto de Estadística Nacional y fuentes externas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Las estadísticas socioeconómicas brindaron información que pueda generar un panorama social sobre el hambre para luego, en capítulos posteriores desarrollar puntualmente el estudio de las políticas públicas o de Estado para garantizar la seguridad o soberanía alimentaria.

2.5.1 Los niveles de pobreza, desigualdad ocupación e ingreso en la sociedad guatemalteca

El Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, mide la pobreza por líneas establecidas en “pobreza extrema” “pobreza no extrema” que sumando ambos niveles dan con la pobreza total (Instituto Nacional de Estadística, 2011).

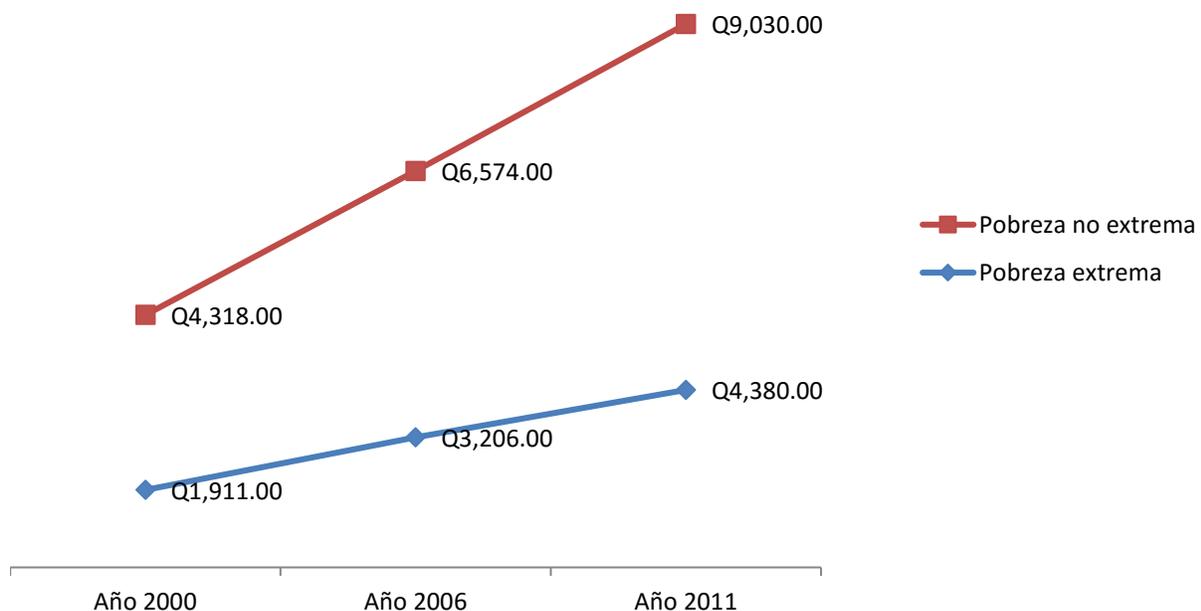
La línea de pobreza extrema representa el costo de adquirir la Canasta de Alimentos que cumpla con el requerimiento calórico mínimo anual por persona. La línea

de pobreza no extrema es aquella donde además del costo de la canasta alimentaria, se suma un valor adicional que corresponde al consumo de otros bienes y servicios (Instituto Nacional de Estadística, 2011).

De acuerdo a los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011, en el 2000 la diferencia entre el valor anual per cápita (VPC) entre la línea de la pobreza extrema fue de 56% más que el valor de la línea de la pobreza no extrema. En el 2006 el VCP de la pobreza extrema era 51% más que la no extrema y para el 2011 la diferencia entre el VPC pobreza extrema y no extrema fue igual que en el 2006.

El comportamiento del valor per cápita de la pobreza extrema entre este mismo rango de tiempo, ha ido en aumento; tomando como base el año 2000, para después de seis años el VPC pobreza extrema aumentó un 68%, mientras que para el 2011 la diferencia del VPC pobreza extrema a comparación del 2000 fue 29% más del valor total, como se describe en la siguiente tabla:

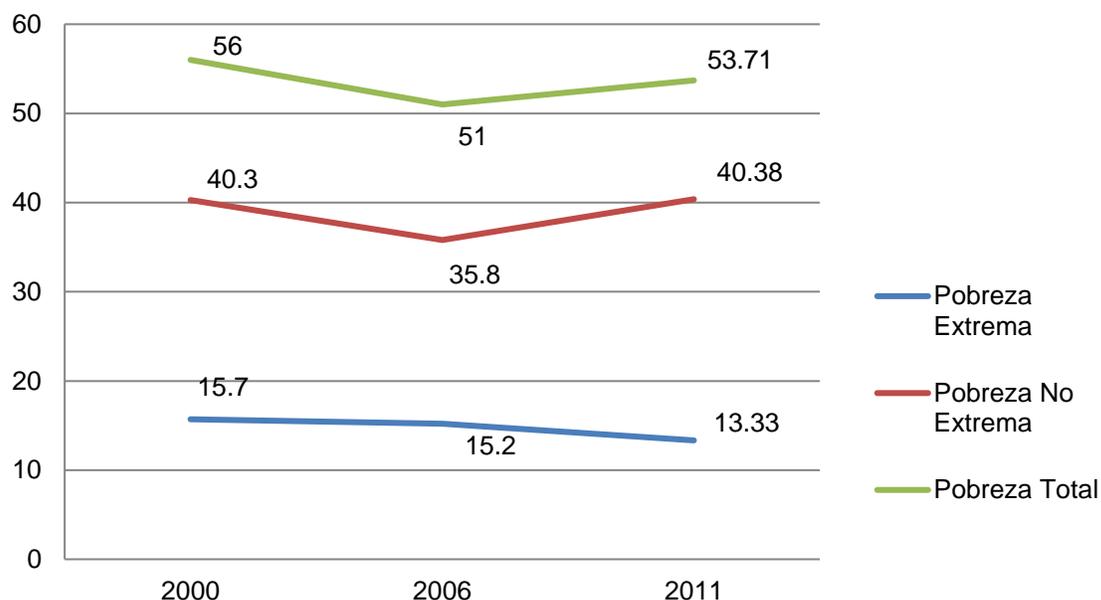
Tabla No. 2
Valor Anual Per Cápita de las Líneas de Pobreza en Guatemala
De los años 2000, 2006 y 2011



Fuente: Datos ENCOVI-INE 2011

Esto significa que para la persona que ha vivido en pobreza extrema durante la primera década del segundo milenio, le ha costado más de dos veces mantenerse en esa línea.

Gráfica No. 2
Comportamiento de la pobreza en Guatemala
Del año 2000 al 2011



Fuente: Datos ENCOVI-INE 2011

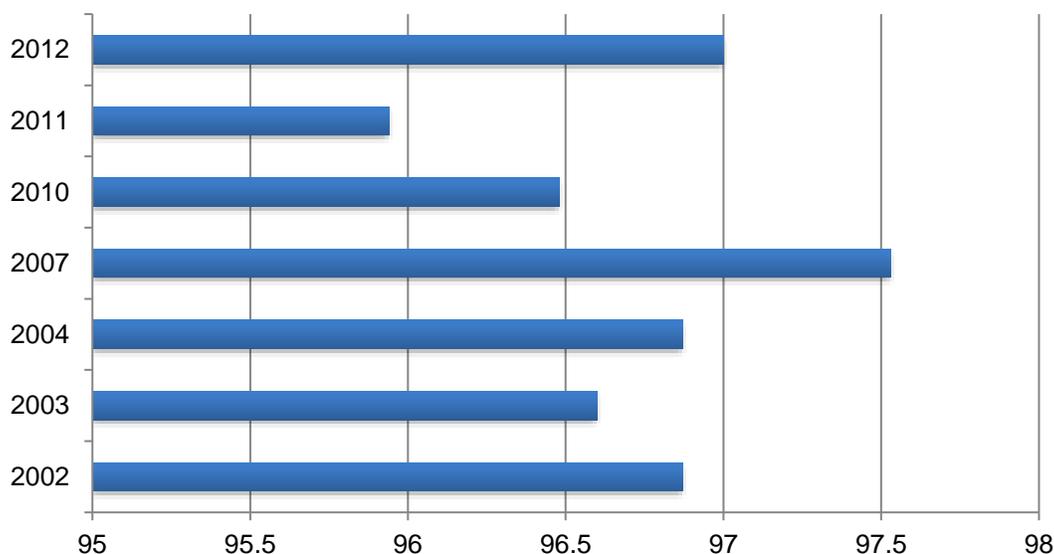
La pobreza a partir del 2000 presenta un decrecimiento, aunque no significativo, en el 2006 decreció de 56 a 51%, pero para el 2011 aumentó 3 puntos porcentuales como se describe en la gráfica anterior. Esto significa que de cada 10 personas que viven en Guatemala al menos 5 son pobres, de los cuales por lo menos 2 viven en pobreza extrema, es decir con menos de Q 4,380.00 al año (2011).

En cuanto al ingreso de las personas en Guatemala, según el Instituto Nacional de Estadística, para el 2011 se encontraba por debajo del salario mínimo vigente. Según el Acuerdo Gubernativo 388-2010, para el 2011 el salario para las actividades agrícolas era de Q. 1,890.00; Q. 1,911.00 para las actividades no agrícolas y Q. 1,783.50 para la actividad exportadora y de maquila (Mínimo para actividades agrícolas, no agrícolas y de la actividad exportadora y de maquila, 2010).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2011, la agricultura empleaba al 38% de la población ocupada, los servicios el 26%, el comercio el 18% y la industria el 14%. La población total ocupada era 5 millones 341 mil 221 con un salario promedio entre Q. 1,966.93 (Instituto Nacional de Estadística , 2011).

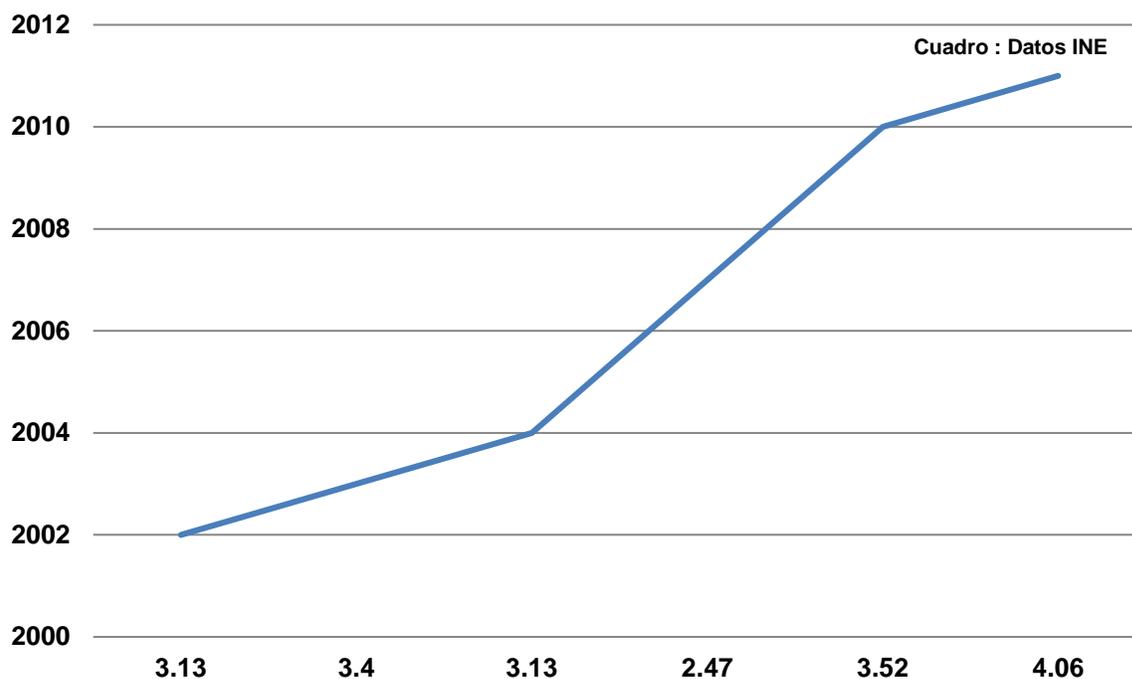
De igual forma los datos de la entidad nacional encargada del registro de datos estadísticos, ha observado en la última década, que la tasa de ocupación no ha sufrido cambios significativos, pues su comportamiento oscila entre 0 y 0.54 puntos porcentuales entre el periodo de años observado, siendo el 2011 el año que presenta más de medio punto porcentual de decrecimiento de empleo en comparación al año que le precedió; en cuanto, a la tasa de desocupación, el promedio entre el 2002 y 2011 es de 3.29%. Estos datos no son alentadores para reducir el hambre en Guatemala, por el contrario.

Gráfica No. 3
Comportamiento tasa de ocupación
Del año 2002 al 2012



Cuadro : Datos INE 2011, 2012.

Gráfica No. 4
Tasa de desocupación (desempleo) en Guatemala
 Datos del 2000 al 2012



Otro factor determinante en el análisis del hambre en Guatemala es la desigualdad en la distribución del ingreso, este indicador socioeconómico lo establece el índice de Gini que como se vio anteriormente, “*mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa*” (Banco Mundial, 2013).

Según el Banco Mundial, el índice Gini para Guatemala se encontraba para el 2006 en 56 puntos, donde 0 representa una equidad perfecta y 100 una inequidad perfecta. En el 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo registró un Coeficiente de Gini para el ingreso per cápita del hogar, un valor 0.58, donde 1 es la desigualdad perfecta como en el caso del Banco Mundial (Banco Interamericano de Desarrollo , 2013).

Mientras, que para el 2011⁴ el índice se encontraba en 53.7 según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2011, citado por Venirck Gudiel en el matutino El Periódico (Gudiel, 2011).

De acuerdo al artículo de Gudiel, Guatemala se posicionaba en el noveno país más desigual del mundo, sólo superando por Comores, Haití, Angola, Colombia, Sudáfrica, Honduras, Bolivia y Brasil.

2.5.2 El hambre desde un panorama social guatemalteco

Como se logra observar en los datos presentados anteriormente, el hambre es el resultado de la suma de pobreza, desigualdad, precio de la canasta básica inaccesible y ocupación. Guatemala presenta un alto número de personas que viven en pobreza, que desde el 2000 se encuentra arriba del 50% de la población. La desigualdad hace del país el noveno más desigual en la distribución de la riqueza y los precios de la Canasta Básica Alimentaria superan el salario mínimo, haciéndolo inaccesible para quienes se encuentran en pobreza, aumentando cada vez más la pobreza extrema.

Según el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala Sergio Fernando Morales Alvarado, como rector de la institución responsable del monitoreo del derecho a la alimentación como derecho humano, en su Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala, señala que existen factores condicionantes establecidos por organismos nacionales e internacionales, tales como la ONU, FAO, INCAP y a OPS-OMS, de acuerdo al Ombudsman guatemalteco estos son:

- Disponibilidad nacional de alimentos para consumo humano,
- Capacidad adquisitiva de la población para tener acceso físico y económico a los alimentos,
- Consumo y comportamiento alimentario y
- Aprovechamiento biológico de los alimentos. Estos factores incluyen procesos de producción hasta su consumo biológico (Procurador de los Derechos Humanos , 2008).

⁴ Los datos presentados sobre el índice Gini son los únicos registros encontrados a la fecha en las fuentes de información interna y externa.

El Magistrado de Conciencia, informa en el 2008 sobre el encarecimiento de la canasta básica alimentaria, el salario mínimo agrícola establecido para ese año fue insuficiente para cubrir el costo de la CBA, confirmando así en el Primer Informe sobre Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala que la reducida accesibilidad económica y social de los alimentos de gran parte de los guatemaltecos está relacionada con la pobreza, insuficiencia de ingresos y el alto costo de la canasta básica alimentaria (Procurador de los Derechos Humanos , 2008).

En el Quinto Informe del PDH (2012), se concluye que el modelo de producción agrícola, propiedad privada y uso de la tierra permanece sin transformaciones ni reformas, manteniéndose el desarrollo hacia fuera. De igual forma, el PDH señala que el Estado y su aparato burocrático no se ha apropiado de la política, las estrategias, el plan estratégico y los planes operativos para combatir la desnutrición, impidiendo que se reconozca la dimensión del problema del hambre, reduciendo el número de muertes a causa de éste (Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala, 2012).

Los datos del órgano de control político como el Procurador de los Derechos Humanos, muestran las deficiencias que el Estado tiene en el tema del hambre y su falta de atención de este problema social. Las políticas existentes no son suficientes para contribuir a la reducción del mismo, por debilidad institucional y falta de presupuesto asignado para ello.

El panorama social guatemalteco es el hambre en la población pobre, en su mayoría indígena, marcada por la desigualdad y falta de oportunidades; un mercado de alimentos encarecidos y poco accesibles, para quienes no cuentan con ingresos arriba del precio de la canasta básica alimentaria debido a la inestabilidad de las cosechas a causa de los desastres naturales. Es decir, el hambre tiene rostro de pobre, indígena, que vive en desigualdad de oportunidades y sin poder adquisitivo para comprar el mínimo de calorías suficientes para la sobrevivencia humana. El hambre sigue siendo un mal social silencioso que mata impunemente un gran número de personas, en su mayoría niños.

El hambre en América Latina tiene connotaciones homogéneas en su causa tales como la pobreza, el desempleo, falta de oportunidades y la distribución desigual de la riqueza. Este problema social ha mostrado un crecimiento en países como Guatemala que presenta indicadores de desarrollo que muestran las debilidades del Estado guatemalteco en atender las necesidades de su población, sobre todo en establecer políticas públicas que encaminen a fortalecer el derecho a la alimentación e implantar implícitamente un sistema político de soberanía alimentaria como ocurre en otros países.

El tema de soberanía vinculado al derecho a la alimentación son temas relacionados al actual Estado de Derecho como marco de las relaciones sociales en una población determinada. La soberanía misma es un elemento del Estado moderno que toma fuerza luego de la Revolución Francesa, adoptándose como una característica de la voluntad popular en la toma de decisiones. Los distintos procesos sociales tanto mundiales como nacionales han llevado a la soberanía alimentaria como un elemento importante en el siglo XXI estableciéndose para su estudio en definiciones y conceptos que sirven de marco de referencia para el análisis de ella.

CAPÍTULO III

3. DEFINICIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Este capítulo abordará el tema de la soberanía que está vinculada al Estado, como un elemento esencial de la organización política-social, ante la connotación del tema de soberanía alimentaria. De igual forma se hará un repaso de la historia de cómo surge ante los distintos tipos de regímenes políticos, desde el Estado moderno hasta los nuevos Estados democráticos.

También se abordará la soberanía en las relaciones internacionales, el Derecho Internacional Público, dado que el objetivo de este trabajo es probar la implementación de los convenios internacionales en el ordenamiento jurídico nacional, y evidenciar la libre determinación de las políticas del Estado en el tema alimentario.

Asimismo se consideró abordar y anotar la definición de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria abordando estándares internacionales y definiciones legales nacionales. Esto servirá para delimitar el marco legal del Estado en este tema. De igual forma, se trae a colación el ordenamiento jurídico específico de Seguridad Alimentaria y Nutricional como una forma de implementar los compromisos de Guatemala para atender la erradicación del hambre.

3.1. La soberanía como elemento del Estado moderno

La soberanía es un concepto que no tiene fundamentos legales en la antigüedad, que se identifica como parte de la política antigua basado sobre el poder absoluto de uno sobre otros. Jofre y Ocampo (2001) refieren que es en Francia donde se encuentran los orígenes del concepto moderno de soberanía, al ser el primero en desarrollar el poder monárquico fuerte de carácter nacional y territorial, unificando el sistema jurídico para la supremacía sobre las diferentes reglas existentes, para imponer 'autoridad' e instaurar estabilidad en el ejercicio del poder monárquico (Jofre, 2001).

Según Naranjo (1995) citado por Jofre y Ocampo (2001) la lucha de la realeza francesa con el papado y el Sacro Imperio Romano-Germánico, en decretar que el rey de Francia era emperador en su reino, determinó el antecedente de la independencia

del Estado y del rey frente al papado, dando así la superioridad del Estado frente a la Iglesia (Jofre, 2001).

Este principio permitió integrarse como parte de las prácticas internacionales entre Estados, en el marco de las incipientes Relaciones Internacionales del centro de Europa. En el siglo XVI Jean Bodin (1576) citado por Alfredo Islas Colín (S/F), indica que la soberanía surge, como parte del poder de una organización social, reconocido como un poder público, que une a todos los miembros en un solo cuerpo, el cual residen en el soberano que da la ley.

De acuerdo al autor existen dos tipos de mandos en el ejercicio del poder público: el soberano, que es absoluto, infinito y que está encima de las leyes, los magistrados y los particulares; y el legal, sometido a las leyes y al soberano, que es propio de los magistrados, y de quienes tienen poder extraordinario de mando en tanto no sean revocados o su misión no haya expirado. Este último tipo de poder es otorgado en virtud de la institución del oficio, y no puede considerarse como propiedad personal (Islas Colín, S.F.).

De acuerdo a Islas, Bodin destaca como características de la soberanía, como un poder supremo, indelegable, inalienable e imprescriptible, estableciendo con esto atributos para quien la ejercía –que para el siglo XVI era el monarca, tales como el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular, instituir los oficios principales, el derecho de última instancia, el poder de conceder gracias a los condenados, el derecho de acuñar moneda, de uso de medidas y pesos, así como el derecho de grabar a los súbditos con contribuciones e impuestos (Islas Colín, S.F.).

En la actualidad, el concepto y características de Jean Bodin, son aplicables con excepción a las ideas de un rey o soberano, en el que se centraliza todo poder político, como lo era en su época. Bodin, contribuyó a la transformación de la soberanía, hacia la necesidad social de la actualidad, que junto a las ideas de Jean-Jacques Rousseau sobre el Contrato Social escrito en 1762; el soberano, se vuelve en colectividad o pueblo soberano, cuyo poder público ejerce los mismos derechos reconocidos anteriormente al monarca. Por tanto cada ciudadano es soberano y súbdito, pues crea

la autoridad mediante su propia voluntad, es mandado conforme la voluntad colectiva, naciendo de esta forma la soberanía popular.

Esta práctica generalizada en el siglo XIX luego de las revoluciones sociales incitadas por los franceses y americanos, permitió integrar en las Relaciones Internacionales una nueva forma de organización social donde el poder soberano deviene de la población; principios que luego fueron codificados en las distintas Constituciones y acogidas en convenciones internacionales para el reconocimiento de la soberanía como derecho inherente de los Estados como sujetos de Derecho Internacional.

En Guatemala la Constitución Política de la República establece en el artículo 141 que la soberanía radica en el pueblo quien delega, para su ejercicio, en los Organismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Constitución Política de la República, 1985).

De igual forma en el artículo 152 del texto magno, decreta que el poder público proviene del pueblo, ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse a su ejercicio. De esta manera la sociedad guatemalteca se constituye en un Estado soberano organizado en tres poderes para el equilibrio del poder.

3.2 La soberanía en las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional Público

Como se ha abordado anteriormente, la soberanía forma parte esencial de las ciencias políticas y por ende de las Relaciones Internacionales, debido al principio de libre determinación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos de un Estado, como fuentes de Derecho Internacional, pactado en diversos instrumentos jurídicos internacionales, a partir del Tratado de Wesfalia de 1648 donde se deja la práctica de imposición de un Estado sobre otro (Cardozo 2007 y Rodríguez Bausero S.F.).

Más reciente, en el marco del Derecho y las Relaciones Internacionales, la Convención de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados, establece:

“la existencia política del Estado independiente de su reconocimiento de los demás Estados. Aún antes de reconocido el Estado tiene derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales” (Art. 3 Convención de Derechos y Deberes de los Estados 1933).

Sin otros límites más que el derecho de otros Estados conforme al Derecho Internacional.

Este artículo convenido de común acuerdo por las altas partes signatarias, codifica la doctrina de la soberanía del Estado en regirse, organizarse y administrarse por sus propias leyes, libre de intervención de cualquier otro Estado, aun no contando con el reconocimiento internacional.

Por su parte la Carta de la Organización de los Estados Americanos suscrita en 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá, establece en sus principios el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados; la libertad de elegir sin injerencias externas su propio sistema político, económico y social al igual que reconocer la libertad de organizarse en la mejor forma que le convenga (Art. 3 Carta de la Organización de Estados Americanos 1948).

Además, la Carta de las Naciones Unidas (1945) manifiesta que la organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros, significando con ello, el reconocimiento de la supremacía de la soberanía de cada Estado ante los demás.

Vale la pena resaltar que es en función a la soberanía, que se suscriben convenios, tratados y acuerdos internacionales –bilaterales o multilaterales- que corresponden a intereses de la población para resguardo o solidaridad en materia de guerra o ataques armados dentro y fuera del territorio. Es decir, la soberanía es en las Relaciones Internacionales, el límite de la interacción que pueden tener entre Estados, cuando se interviene en la toma de decisiones internas, se atenta contra la soberanía

del Estado, pudiendo ser calificado como intervencionismo y por ende una clara violación al Derecho Internacional.

Cardozo de Da Silva (2007) refiere que para el estudio de la soberanía en las Relaciones Internacionales, es relevante considerar la reciente propuesta de Stephen Krasner (1999; 2000), (Cardozo de Da Silva, 2007) quien replantea este tema al reconocer cuatro grandes significados/dimensiones para el concepto que se explican en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 5
Conceptos de soberanía según Cardozo de Da Silva



Los Estados actuales, en su mayoría cuentan con el elemento político de la soberanía, desde las ideas de Bodin (1576) y Rousseau (1762) hasta Krasner (1999; 2000) aunque acorde a sus procesos históricos, sociales y culturales; esta característica permite que el Estado pueda gobernarse bajo sus normas y permita relacionarse con iguales.

El Derecho Internacional tiene por objeto la observancia del conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estados y sujetos de derecho internacional. Es por eso que el Derecho Comparado forma parte importante de los estudios internacionales y que en este caso, el análisis de los ordenamientos jurídicos

nacionales latinoamericanos servirán para establecer cómo los Estados de la región, entienden 'la soberanía alimentaria' para integrarlo a cada uno de sus sistemas jurídicos internos para cumplir con ella.

Nicaragua, con un gobierno socialista delimita la soberanía alimentaria como *“Derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. La soberanía alimentaria garantiza la seguridad alimentaria y nutricional”* (Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2009).

Esta definición que la Ley nicaragüense determina, integra diversos temas sociales, tales como la autodeterminación de los pueblos, la economía nacional, la diversidad cultural, los pueblos indígenas, la mujer y la ruralidad, confluyendo para que el Estado soberanamente garantice la seguridad alimentaria y nutricional de sus habitantes.

Otro caso es el de Venezuela, país sudamericano con un gobierno socialista, que integra en el 2008 un decreto presidencial que estipula las políticas públicas de observancia nacional para asegurar la accesibilidad, disponibilidad y estabilidad de los alimentos para la población, para este Estado

“La soberanía agroalimentaria es el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población” (Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, 2008).

El Estado Venezolano amplía el derecho a la alimentación, vinculándolo con la agricultura para garantizar los alimentos para todos los habitantes de su territorio.

En el 2009, Perú integra a su ordenamiento jurídico el régimen de la soberanía alimentaria que lo constituye un conjunto de normas conexas, que establecen:

“las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental” (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria , 2009).

En El Salvador el Consejo Nacional de Trabajadores y Trabajadoras Agrícolas (NCTC) CLOC- Vía Campesina presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta de Ley de Soberanía Alimentaria y Nutricional, en el cual este país centroamericano reconocería la soberanía alimentaria como

“El derecho que tiene el Estado de El Salvador, en definir su propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria. Comercialización y gestión de recursos” (Campesina, S.F.).

En resumen, la soberanía alimentaria en las Relaciones Internacionales, se entiende como el conjunto de normas jurídicas internas de los Estados que establecen políticas públicas que determinan de forma soberana, los lineamientos para asegurar a la población el derecho de la alimentación. Es un derecho inalienable de los Estados en acordar y definir las estrategias para atender las necesidades de la población, libre de

cualquier injerencia o sujeción, instaurando por voluntad propia la forma de organizarse para contrarrestar cualquier amenaza contra su sociedad.

3.3 Seguridad alimentaria para la soberanía alimentaria

La Seguridad Alimentaria es un factor importante para la soberanía alimentaria, por ende debe entenderse ésta como parte de otra para alcanzar sus fines y objetivos, que confluyen en garantizar a los individuos el derecho de alimentación.

Para el Secretario Ejecutivo del Foro América Latina 2010, la seguridad es una necesidad esencial de los seres humanos, se manifiesta en la certeza de no sentirse amenazados en su integridad física, psíquica, afectiva y patrimonial. Las amenazas contra la integridad física y psíquica producen uno de los sentimientos más lacerantes en las personas, el miedo, lo conocen sólo quienes lo han sufrido, y es la evidencia de la vulnerabilidad en el límite (Secretario Ejecutivo del Foro América Latina , 2010).

En términos relacionados al derecho a la alimentación, la Ley Marco Derecho a la Alimentación Seguridad y Soberanía Alimentaria aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano realizado del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 en Panamá, define a la Seguridad Alimentaria y Nutricional como *“la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, acceden en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure optima nutrición, una vida sana y socialmente productiva con respeto de la diversidad cultural y preferencia de los consumidores”* (Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria , 2012).

Esta definición permite interpretar a la seguridad alimentaria como la garantía del acceso a los alimentos producidos en el país bajo condiciones democráticas enfocadas al mejor aprovechamiento de los individuos de una sociedad para su productividad. Esta garantía es y debe ser de parte del Estado para sus habitantes sin discriminación alguna, dado que el hecho de ser humano, implica el derecho fundamental de la vida y su subsistencia.

De acuerdo a la Ley Marco, la seguridad alimentaria tiene cuatro componentes para su observancia, 'la disponibilidad' en cantidad y calidad suficiente a través de la producción interna o de la importación que incluye la ayuda alimentaria. Se suma también el componente de 'accesibilidad' de toda persona a los recursos adecuados para adquirir alimentos apropiados y nutritivos, estos se definen como el conjunto de todos los grupos productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en la que vive.

El componente de 'utilización' comprende la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica para lograr un estado de bienestar nutricional. La 'estabilidad' de los alimentos para acceder a ellos en todo momento inclusive en crisis repentinas de cualquier naturaleza, en el sentido de disponibilidad y del acceso a la alimentación (Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria , 2012).

Los cuatro componentes de la seguridad alimentaria y nutricional tienen sustento desde el 2011 en la Guía Práctica de la Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones, del Programa CE-FAO, este documento sirve como introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria para su análisis y observación para el Marco integrado para la clasificación de la seguridad alimentaria y de la fase humanitaria (IPC), el IPC es un sistema de clasificación para la seguridad alimentaria y las crisis humanitarias, que se basa en una serie de necesidades de subsistencia (FAO, 2013).

Para el Ministerio de Educación de Guatemala, el concepto de Seguridad Alimentaria se introduce al país en los años 70, basados en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los 80, se incorpora la idea de acceso tanto económico como físico de los alimentos y en los 90 alcanza agregarse la inocuidad y preferencias culturales como se define en la actualidad, reafirmandose como un derecho humano (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria -PESA-Centroamérica, S.F.).

La cartera de educación guatemalteca, indica que para el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá –INCAP-, la seguridad alimentaria nutricional comprende

el estado en el que los individuos se benefician, en forma oportuna y permanente, del acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general para su desarrollo.

Mientras que para la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO, desde la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, la seguridad alimentaria se consigue cuando todas las personas tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades para una vida activa y sana (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria -PESA- Centroamérica, S.F.).

En casos más particulares, como Nicaragua, donde se ha legislado la soberanía alimentaria como parte del ordenamiento jurídico nacional con jerarquía de leyes orgánicas y especiales según Kelsen, la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional Ley No. 693 publicada en La Gaceta No. 133 del 16 de Julio del 2009, define la seguridad alimentaria como:

“la disponibilidad y estabilidad del suministro de alimentos, culturalmente aceptables, de tal forma que todas las personas, los mismos en cantidad y calidad, libres de contaminantes, así como el acceso a otros servicios como saneamiento, salud y educación, que aseguren el bienestar nutricional y les permita hacer una buena utilización biológica de los alimentos para alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema” (Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2009).

Siguiendo la misma línea de ideología socialista latinoamericana, Venezuela durante el mandato de Hugo Chávez, aprueba el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria Decreto No. 6.701 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.889 Extraordinario de fecha 31 de Julio de 2008. Dentro de dicha ley, el Estado de Venezuela amplía los alcances y jurisdicción de la norma, sometiendo a la agricultura y la alimentación al

imperio de la ley, conceptualizando así la seguridad agroalimentaria como una capacidad que tiene el Estado:

“en corresponsabilidad con el sector agroalimentario nacional, para garantizar a toda la población, la disponibilidad, acceso, intercambio y distribución equitativa de los alimentos de manera estable, que aseguren las condiciones físicas y emocionales adecuadas para el desarrollo humano integral y sustentable, considerando el intercambio, la complementariedad y la integración económica entre los pueblos y naciones como elemento esencial que garantiza el derecho a la alimentación” (Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, 2008).

Para Guatemala el Decreto 32-2005 del Congreso de la República Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, establece la seguridad alimentaria y nutricional 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”* (Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional , 2005)

Estos elementos conceptuales permiten establecer las características que identifican la seguridad alimentaria en distintos conglomerados sociales tales como Nicaragua y Venezuela, consolidándola así, como un estado en el que existen condiciones de acceso, disponibilidad, utilización y estabilidad en los alimentos para la población global, nacional o comunitaria; estas políticas permiten garantizar el derecho humano fundamental a la alimentación para su subsistencia y desarrollo para la productividad.

Los ordenamientos jurídicos nacionales observados, señalan a la seguridad alimentaria como parte de la soberanía alimentaria, siendo ésta un conjunto de políticas públicas que forman parte de un sistema integral que determina la soberanía de un Estado en protección de sus habitantes.

3.4 Iniciativa Vía Campesina en la Cumbre Mundial de la Alimentación

Vía Campesina es un movimiento internacional que agrupa al sector campesino, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas a nivel mundial (Via Campesina , 2011).

Comprende alrededor de 150 organizaciones locales y nacionales en 70 países de África, Asia, Europa y América, representa aproximadamente a 200 millones de campesinas y campesinos. El movimiento nace en 1993 en Mons, Bélgica durante el proceso de globalización, como una forma de unión para ellos y enfrentar solidariamente los cambios en la economía.

Tiene como objetivo: *“Desarrollar la solidaridad, la unidad en la diversidad entre las organizaciones miembros para promover las relaciones económicas de igualdad, de paridad de género, de justicia social, la preservación y conquista de la tierra, del agua, de las semillas y otros recursos naturales; la soberanía alimentaria; la producción agrícola sostenible y una igualdad basada en la producción a pequeña y mediana escala”* (Via Campesina , 2011). Sus ejes de acción son:

- a) Promover un modelo campesino basado en la agricultura y en la producción sustentable, con los recursos locales, en armonía con la cultura y las tradiciones locales.
- b) La soberanía alimentaria de los pueblos.
- c) La descentralización de la producción de alimentos y las cadenas de distribución.

Esta organización inició con la idea de ‘Soberanía Alimentaria’ en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, definiéndola como:

“el derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos sostenibles, así como su derecho a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios. Desarrolla un modelo de producción campesina sostenible que favorece a las comunidades y su medio ambiente. Sitúa las aspiraciones, necesidades y formas de vida de aquellos que producen, distribuyen y consumen los alimentos en el

centro de los sistemas alimentarios y de las políticas alimentarias, por delante de las demandas de mercados y empresas” (Via Campesina , 2011).

Para este movimiento internacional, algunas de las ventajas de la soberanía alimentaria son, el dar prioridad a la producción y consumo local de los alimentos, garantiza los derechos de uso y gestión de recursos naturales, semillas, ganado y biodiversidad de quienes producen alimentos, es decir a campesinos y pequeños productores y no al sector empresarial

La propuesta de esta organización internacional, es que la implementación de una auténtica reforma agraria constituye una de las prioridades, para combatir la crisis alimentaria, pobreza y cambio climático.

3.5 Contraste entre seguridad y soberanía alimentaria, un intento para erradicar el hambre como problema del tercer mundo

Como se ha observado la seguridad alimentaria es la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores.

Por otro lado, la ‘Soberanía Alimentaria’ se entiende como el derecho de un Estado a definir sus propias políticas, estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales (Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria , 2012).

De acuerdo a la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano del 2012 en Panamá, tanto la Seguridad como la Soberanía Alimentaria forman un conjunto de disposiciones legales que fortalecen al ordenamiento jurídico nacional de

cada Estado, para dar prioridad nacional al ejercicio pleno del derecho humano de alimentación, para el disfrute de una vida sana y activa de su población.

El hambre es uno de los problemas mundiales que afecta a gran parte de la población mundial, en especial a aquellos países con porcentajes elevados de pobreza y desigualdad. Los cambios producto de la globalización en la economía nacional, el cambio climático y la debilidad institucional, permiten que el hambre se convierta en estacionario dentro de un territorio.

Los esfuerzos que hacen las organizaciones internacionales para comprometer a los miembros a implementar políticas y estrategias sustentables para atender este flagelo, no son suficientes sin la voluntad de cada Estado en someterse a compromisos internacionales.

Las diversas leyes SAN (Seguridad Alimentaria y Nutricional) en los países latinoamericanos, han venido a fortalecer la institucionalidad de los Estados, que en un momento tuvieron que reducir su tamaño para sujetarse a los Programas de Ajuste Estructural en las crisis económicas de los 80. Aunque esto no ha sido suficiente para satisfacer la demanda de alimentos de la población.

Se ha visto que vinculado al hambre, existen variables independientes que no permiten combatirlo. El acceso a los alimentos depende del ingreso de las personas y este, sujeto al poder adquisitivo y la ocupación. La disponibilidad de los alimentos está ligada a la producción interna o a las importaciones incluyendo la ayuda alimentaria. Tanto la accesibilidad como la disponibilidad de alimentos necesitan estabilidad para garantizar a la población alimentos en todo momento. Es por eso que la lucha contra el hambre no sólo depende de normas, sino de la implementación y voluntad de los gobiernos.

Los países que han implementado leyes sobre 'Soberanía Alimentaria' tales como: Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua, han contemplado políticas y estrategias integradas a la Seguridad Alimentaria para asegurar el derecho a la alimentación, entendiendo este último como el conjunto de lineamientos que fijarán la estabilidad de los alimentos para su disponibilidad y acceso.

En conclusión, la seguridad alimentaria no implica una soberanía alimentaria, si la primera no está integrada a la segunda. La seguridad alimentaria en todo caso, sirve de garantía para la población para acceder, disponer, utilizar alimentos en todo momento en condiciones estables⁵; pues siguiendo la propuesta de Vía Campesina y la Ley Marco Derecho a la Alimentación, la Soberanía Alimentaria implica una serie de políticas integrales como reforma agraria integral, políticas económicas en materia de producción y comercialización de productos agrícolas y desarrollo rural, que se traducen a decisiones soberanas de Estado en beneficio de sus habitantes.

Por tanto garantizar el derecho a la alimentación no es posible si no se piensa en una 'soberanía alimentaria'. De igual forma se puede decir que no existe soberanía alimentaria sin una seguridad alimentaria, pues los componentes de ésta, definen en parte las acciones que deben tomarse para establecer la soberanía alimentaria.

3.6 La Soberanía Alimentaria en Guatemala y la Seguridad Alimentaria

La 'Soberanía' como se ha planteado anteriormente, se entiende como el derecho inalienable que tiene un Estado, en decidir por sí mismo, libre de injerencias o intervenciones ajenas a la voluntad del pueblo que se constituye como tal, la forma de organizarse y regirse por sus propias leyes.

Es la autoridad suprema que tiene el Estado para constituirse en un Estado de Derecho sujeto al imperio de la Ley. De hecho la 'Soberanía Alimentaria' tiene varias definiciones que cambian de acuerdo a las decisiones de cada sociedad organizada, en función de sus necesidades, pero todas al final como señala García de la Serrana-Castillo (2003) apuntan a lo mismo, considerando a la soberanía alimentaria como:

“el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria,

⁵ Vale la pena aclarar que depende de las disposiciones que tiene el Estado para implementar la seguridad alimentaria en su territorio, es decir, si es un principio Constitucional, Ley Ordinaria o una Ordenanza del Ejecutivo (Acuerdo Gubernativo) y si su contenido aborda los cuatro componentes que la integran.

comercialización y gestión de recursos” (García de la Serrana-Castillo, Soberanía Alimentaria: un nuevo paradigma. , 2003).

Este concepto contiene algunos aspectos importantes que muestran una integralidad en los temas sociales que acontece el mundo actual, tales como el hambre, diversidad cultural, pueblos indígenas, producción y comercialización.

En el 2005 el Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional Decreto 32-2005, una ley que considera un derecho para los guatemaltecos, acceder a una alimentación que satisfaga sus necesidades nutricionales y sociales como una condición fundamental para el desarrollo integral de la persona y sociedad en conjunto (Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional , 2005).

La FAO detalla que la dicha ley hace énfasis en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuya autoridad de aplicación es el conjunto de instituciones del sistema de seguridad alimentaria, con especial énfasis en el Consejo SAN y la secretaria SAN de la Presidencia de la República. La ley hace mención del derecho a la alimentación en el considerando y definición de seguridad alimentaria, como el derecho a tener alimentos, no menciona la justiciabilidad de la ley.

En otros casos como Nicaragua, la ley establece que proceden recursos administrativos (revisión y apelación), mecanismos judiciales a través de una procuraduría especial (FAO, 2009).

De acuerdo a la FAO el objeto del Decreto 32-2005 es el Sistema de SAN integrado por instancias de Gobierno y sociedad con apoyo de la Cooperación Internacional, la sociedad civil tiene participación en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la norma establece un 0.5% como mínimo del Presupuesto General de Ingresos y Gastos para programas y proyectos SAN, dirigido a población en pobreza y extrema pobreza.

En el tema de Desarrollo Rural, el Gobierno de Guatemala en el 2009 implementa el Acuerdo Gubernativo No. 196-2009 Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI- consensuada con organizaciones sociales, centros académicos e

Iglesia, cuyo objetivo general es: *“Lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural”* (Gobierno de Guatemala, 2009).

Dicha política nacional busca establecer los principios rectores, normas y criterios generales que regirán la formulación y ejecución de esta política, la creación de un Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y de programas y proyectos correspondientes, con el fin de alcanzar el anhelado desarrollo humano integral y sostenible en el área rural.

Un aspecto sobresaliente de esta ordenanza del Ejecutivo, es lo concerniente a la ‘Soberanía Alimentaria’ la política 8.8 del documento establece que este tema debe abordar con integralidad los pilares fundamentales concernientes a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica mediante mecanismos de producción sostenible con alimentos cultural y socialmente pertinentes a la población.

Para ello el Gobierno de Guatemala se planteó atender la desnutrición, en especial la desnutrición crónica infantil, fomentar programas de inversión para instalar capacidades socio-económicas respetando el entorno y la cosmovisión de los beneficiados. Asimismo consideró como estrategia el fomentar y preservar áreas de cultivo de granos básicos.

Esta política, trata de abordar las cuatro componentes que determinan la Ley Marco Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional⁶ y la FAO, como aspectos que comprenden la seguridad alimentaria para asegurar el derecho a la alimentación.

⁶ *La Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano en Noviembre de 2012 en la Ciudad de Panamá, es una ley genérica que comprende todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos a alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración, y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano. (Art. 1 Res. AO/2008/01)*

En su momento, el objetivo de establecer una política de desarrollo rural integral, fue dar paso a una política de Estado a través de una ley, alcanzando materializarse en la Iniciativa de Ley 4084 que tuvo el dictamen favorable de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de la República. El Pleno del Congreso conoció la propuesta el 11 de agosto del 2009. En noviembre de 2012 el Diputado Oliverio García Rodas, presentó enmiendas a la Iniciativa, pero hasta la fecha, esta no ha sido aprobada, debido a los detractores de la propuesta de ley.

La iniciativa 4084 dispone aprobar la Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral cuyo objeto es: *“establecer los principios rectores , normas y criterios generales que regirán la formulación y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, su plan, sus programas, proyectos y el uso de los recursos para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural, que será promovido por el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral”* (Comisión de Agricultura Ganadería y Pesca del Congreso de la República, 2009)

El funcionamiento y coordinación del sistema se establecen en dicha ley y determina en el artículo 6 los principios rectores, que rigen y orientan al Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral. En la literal ‘i’, se establece el principio de ‘Soberanía Alimentaria’ indicando que:

“El Estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo de riesgo socio ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca, promoviendo la producción alimentaria nacional, facilitando el acceso de indígenas y campesinos a medios de producción, protegiéndola de las importaciones subsidiadas y toda forma de competencia desleal” (Pág. 14).

Este principio comprueba la potestad del Estado en tomar decisiones soberanas en la producción de alimentos, obligándose a fomentar el acceso a los campesinos e indígenas a los medios de producción, entendiéndose implícitamente ‘la tierra’.

Este proyecto de ley institucionalizaría la política de desarrollo rural integral, creando un Sistema Nacional conformado por tres órganos: a) El Gabinete de

Desarrollo Rural Integral, b) El Ministerio de Desarrollo Rural Integral y c) El Consejo de Participación y Auditoría Social.

El gabinete sería integrado por el Presidente de la República quien lo presidiría o en su defecto el Vicepresidente, el Ministro de Desarrollo Rural Integral que fungiría como Secretario, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministro de Educación, el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y vivienda, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Economía, el Ministro de Finanzas Públicas, el Secretario de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Secretario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el Secretario de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y otras instancias del Ejecutivo relacionados al Desarrollo Rural Integral.

El Ministerio de Desarrollo Rural Integral sería, de acuerdo con la Iniciativa 4084, la entidad responsable de la ejecución de la Política y Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral al igual que los programas de su competencia, ejerciendo su autoridad y competencia en todo el territorio nacional.

Por otra parte, el Consejo de Participación y Auditoría Social, sería el órgano encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, presentación de propuestas, seguimiento, evaluación, investigación de las organizaciones sociales y la población en general en materia de Desarrollo Rural Integral para velar por el cumplimiento de la política y su plan.

Este cuerpo colegiado se integraría por representantes de los sectores campesinos, indígenas, ambientales, mujeres rurales, sindicatos agrícolas, pequeños y medianos empresarios del área rural, sindicatos agrícolas independientes, cooperativas federadas y no federadas, Cámara del Agro, Universidad de San Carlos y Colegios Profesionales.

En cuanto al aspecto de financiamiento, el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral contemplaría el presupuesto del Ministerio así como lo asignado en los programas de inversión ejecutados por las entidades que conforman el sistema.

Además contempla transferencias por cualquier concepto del Estado o sus entidades descentralizadas o autónomas, aportaciones extraordinarias, asignaciones, subvenciones, donaciones, herencias o legados provenientes de personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras, ingresos privativos por venta de productos o presentación de servicios, y fondos que provengan de aportaciones de la cooperación internacional reembolsable o no (Comisión de Agricultura Ganadería y Pesca del Congreso de la República, 2009). Estos aspectos permitirían una capacidad financiera para el desarrollo de sus actividades en cumplimiento de su misión.

Estos datos evidencian la dinámica que establece la teoría del neoinstitucionalismo como parte de la corriente del liberalismo en la cual los Estados se han visto obligados a aceptar la incorporación de nuevos actores o grupos dominantes en sectores de la economía tradicionalmente o antiguamente bajo el control del Estado. El institucionalismo que se centra en el principio de control de los individuos a través de ley y la norma jurídica, manifiesta en las instituciones públicas, ahora democráticas.

El neoinstitucionalismo que persigue accionar más en función a la realidad sin obviar la norma jurídica, se refleja en el hecho de crear instituciones públicas que atiendan y se gobiernen de acuerdo a la realidad o contexto social. Tanto el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como la propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral pretenden establecer lineamientos basados en una norma o ley que controla a los individuos pero con una participación de todos los sectores involucrados.

Esto, ante la falta de una nueva autoridad suprema –más funcional por decir, que en su momento lo fue el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación que antecede a estas nuevas formas de atender la política de alimentación y nutrición. El neoinstitucionalismo toma este antecedente, analizándolo y con ello fomenta nuevos mecanismos para atender la realidad del hambre, la producción, el acceso, disponibilidad y utilización de los alimentos.

En esta última idea, confluyen el idealismo y liberalismo/neoinstitucionalismo que coinciden en la necesidad de controlar/gobernar a los individuos a través de normas, instituciones y autoridad.

3.7 La Soberanía Alimentaria, una Deuda del Estado hacia su Población: La necesidad y las acciones para reducir la población que padece hambre

Desde los inicios de la formación del Estado desde la propuesta de Engel (1884) la alimentación ha sido uno de los intereses en común de la organización social y parte fundamental para el desarrollo humano. Lewis H. Morgan (citado por Engel 1884) indica que en la producción de los medios de subsistencia “el ser humano es, de entre todos los seres, el único que ha logrado hacerse dueño casi en absoluto de la producción de sus víveres. Todas las grandes épocas del progreso de la humanidad coincide de una manera más o menos directa con las épocas en que se extiende los medios de alimentarse.”.

Por su parte Engel (1978) propone que la familia –como base de la sociedad- en su Estado Salvaje en los tres estadios (inferior, medio y superior) el común denominador es la búsqueda de alimentos y la invención de herramientas para tener más fácil el acceso a ellos; en la barbarie la domesticación de animales y el cultivo de la tierra a gran escala de cereales y hortalizas.

Esto evidencia que el bien común de las organizaciones sociales desde el inicio del tiempo del Estado ha impulsado a las personas a la invención y a la tecnificación para el desarrollo de su población en la búsqueda de su desarrollo social, Engel respalda la necesidad de las sociedades en que el Estado les asegure el acceso, disponibilidad y distribución de los alimentos.

A la fecha, tras la evolución de la organización social (de la familia al Estado moderno) se ha determinado que la alimentación es un derecho humano fundamental para el individuo y su sociedad. El Holodomor de la Ucrania de 1932-33 y las depresiones económicas que llevaron a la muerte por hambre sirvieron para establecer la necesidad de la población de acceder a los alimentos para evitar muertes silenciosas y al Estado su deber con la población de asegurar ese derecho; los “Estados son los garantes y responsables de realizar y velar por el derecho a la alimentación de toda la población de manera inmediata y de forma gradual, según la urgencia de la población afectada y el máximo disponible de recursos.” (Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025, 2012).

Esta necesidad quedó sujeta al Derecho Internacional luego de la Segunda Guerra Mundial tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los Estados americanos están sujetos al Derecho Internacional como norma de conducta en sus relaciones internacionales, al igual que el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes de derecho (Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948).

El Estatuto de la OEA establece que el Estado como parte de sus obligaciones respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal, así como la nutrición adecuada, el incremento de la producción y disponibilidad de alimentos.

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000 la Asamblea General consideró que un valor fundamental esencial para las relaciones internacionales en el siglo XXI es que los hombres y las mujeres estén libres del hambre (Declaración del Milenio , 2000).

Estos estándares internacionales sujetan a Guatemala al compromiso internacional para mantener su interrelación con otros sujetos de derecho internacional a cumplir sus compromisos y deberes con su población en materia de Derecho a la Alimentación.

Parte esencial de las Relaciones Internacionales consiste en el acatamiento de instrumentos jurídicos en los cuales cada parte suscribiente se compromete en implementar o dar seguimiento a compromisos con otros Estado, como parte del principio general de legalidad. Uno de ellos es la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados de 1933 que Guatemala ratificó el 24 de abril de 1935, instrumento en el que se compromete a contar con capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados, obligándose a regular sus relaciones dentro del Derecho Internacional Público.

Desde un punto de vista universal, la Carta de las Naciones Unidas de 1945 responsabiliza a los Estados en promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos (Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1966); con el fin de reforzar los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se suscribió como parte del nuevo sistema internacional el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales el compromiso que se impone a los Estados parte a reconocer “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación...” tomando medidas pertinentes para asegurar la efectividad de este derecho (Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Art. 11 Numeral 1).

De igual forma, el Pacto obliga a reconocer a las partes “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (...) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos (...) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades...” (Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Art. 11 Numeral 2 inciso a y b), Guatemala suscribió al Protocolo Facultativo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 25 de septiembre de 2009⁷ llevando con esto al Estado al proceso de ratificación de su compromiso ante el Congreso a aceptar demandas individuales o colectivas de cualquier violación de los derechos determinados por el pacto, haciéndolos más vinculantes.

Todos estos principios jurídicos internacionales sirven de base para fundamentar el deber del Estado guatemalteco en su obligación de asegurar el derecho a la alimentación, estableciendo políticas públicas para que sus instituciones las administren.

Desde su constitución como organización social democrática en 1985, Guatemala acuerda/pacta a través de su Asamblea Nacional Constituyente que el Estado guatemalteco está organizado para proteger a la persona y a la familia y tiene como deber garantizarles a los habitantes de la República, entre otras cosas la vida y el

⁷ El Protocolo al 31 de agosto de 2014 no ha sido ratificado por el Congreso de la República de acuerdo a la información que presenta Naciones Unidas en su página de Internet [Ver <https://treaties.un.org/>]

desarrollo integral de la persona (Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 1 y 2), en función a estos principios constitucionales legisla con soberanía plena sobre su territorio bajo los términos y condiciones que establece el artículo 142 de su Constitución; su soberanía se encuentra implícita por el hecho de ser un Estado.

No obstante, aún no existen políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando las culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos, tal y como se establece en la Legislación Internacional.

Desde lo pragmático, el Estado no ejerce soberanía sobre la producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen una alimentación sana – o al menos no lo ha hecho por escrito. Si bien la carta magna guatemalteca establece que el régimen económico y social se funda en principios de justicia social (Art. 118) siendo una obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional, esto no se refuerza con leyes que permitan establecer políticas y estrategias sustentables para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la alimentación, entendiendo estas políticas como lineamientos que aseguren la accesibilidad, disponibilidad, utilización y estabilidad de los alimentos.

Guatemala es un país de desigualdades cuyos procesos históricos han sido marcados por la exclusión, el racismo y marginación de la población mayoritaria. Los cambios sociales que ha vivido como por ejemplo en la tenencia de tierras durante la Revolución de 1871 no permite el acceso a la tierra a los pueblos indígenas, ni abole el trabajo forzado de ellos en fincas, reafirmando el patrón económico de la colonia con nuevos enfoques sociales.

En 1944 la Revolución del 20 de octubre rompe con las ideas autoritarias del último gobierno liberal, cuando se derroca a Jorge Ubico y se inicia con la muy conocida pero discutida 'Primavera Democrática'. Para algunos el producto máspreciado de esta

revolución fue la Reforma Agraria o Decreto 900, que replanteó la distribución de la tierra, priorizando a quienes la trabajaban y expropiándola a quienes la mantenían ociosa. Esta política de Estado planteaba, según Handy (2013) un cambio en las políticas de desarrollo en el área rural, que era ocupada mayoritariamente por la población indígena y campesina, apuntando un cambio sustancial para Guatemala.

No obstante, la coyuntura política internacional marcada por la guerra fría, aunado a la corrupción y lucha de clases, no logró que el Decreto 900 alcanzara su objetivo. Por el contrario, el espíritu de la ley en cuanto al principio de igualdad para el acceso y tenencia de la tierra, fue vista como ideas comunistas destructoras de la democracia y una amenaza para los aliados de Guatemala. La importancia de políticas de acceso y tenencia a tierra en Guatemala, tiene sustento en la integralidad que representa la 'Soberanía Alimentaria' de un Estado, para cumplir con las cuatro condicionantes para lograr el aseguramiento del derecho a la alimentación.

Como se ha abordado anteriormente, en el año 2005 el Gobierno de Guatemala implementó una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que de acuerdo con el Presidente Berger, brinda los lineamientos a seguir para que el país mejore las condiciones que permitan "superar la inseguridad alimentaria y nutricional presente en gran parte de la población guatemalteca, especialmente indígenas en el área rural y en los grupos urbano-marginales" (Gobierno de Guatemala, 2005).

Este documento oficial, establece que dicha política contribuirá a los compromisos internacionales adquiridos por el país en especial alcanzar los objetivos de las Metas de Desarrollo del Milenio para el 2015, puntualmente el objetivo uno: "erradicar la pobreza y el hambre".

La propuesta fue realizada por un equipo técnico de alto nivel coordinado por el Comisionado del Frente Nacional Contra el Hambre, para analizar y extraer de las políticas existentes, los mejores elementos. De acuerdo al escrito, la propuesta fue consensuada con la sociedad civil representada en la Mesa Nacional Alimentaria. La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del 2005 presenta objetivos que en el siguiente tabla se presenta, haciendo categorizando cada objetivo en función a los principios internacionales que establece la Ley Marco al Derecho a la

Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Parlamento Latinoamericano 2012.

Este análisis ayuda a entender cuáles eran las prioridades del Estado guatemalteco, de acuerdo a los compromisos de la Declaración del Milenio del año 2000.

Tabla No. 3
Categorización de los objetivos de la PNSAN 2005 según Ley Marco 2012

Principio internacional	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del 2005
Disponibilidad y producción de alimentos	Asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente, en cantidad y calidad de los alimentos necesarios para toda la población, a través de un equilibrio razonable entre la producción nacional y la importación de alimentos.
Accesibilidad	Promover y priorizar todas aquellas acciones tendientes a mejorar el acceso económico, físico, biológico y cultural de la población a los alimentos.
	Propiciar condiciones políticas, económicas, sociales, educativas, ambientales y culturales para asegurar a toda la población un consumo diario de alimentos en cantidad y calidad adecuados.
Utilización	Incidir en el mejoramiento de las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos, que garanticen a toda la población condiciones de salud y de ambiente necesarias para una óptima utilización biológica de los alimentos ingeridos.
	Velar por la calidad de los alimentos de consumo nacional, en cuanto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural.
	Implementar un marco regulatorio, institucional y operativo para los programas de la ayuda alimentaria, incluyendo situaciones de emergencia.
Institucionalidad	Implementar un sistema de información nacional, permanente y veraz, sobre la seguridad alimentaria y nutricional, para identificar los factores estructurales, ambientales y humanos que inciden en la misma, a fin de emitir alertas tempranas y tomar decisiones políticas y técnicas en forma oportuna.
	Desarrollar y fortalecer mecanismos de prevención y tratamiento de problemas nutricionales por escasez o exceso, con prioridades en los grupos de mayor riesgo por edad, condiciones fisiológicas, área de residencia, nivel socioeconómico, género y, o identidad cultural.
	Establecer políticas y mecanismos de coordinación entre las instituciones nacionales e internacionales involucrados en la temática para la ejecución coherente y coordinada de los programas de seguridad alimentaria y nutricional, a fin de optimizar los recursos y capacidades.

Aunque los esfuerzos han sido muchos, y la sociedad civil haya ejercido presión sobre la clase política para la implementación de políticas públicas para asegurar el derecho integral a la alimentación, en la práctica no se ha alcanzado el espíritu de las normas, incumpliendo con ello con sus compromisos internacionales y arriesgando sus Relaciones Internacionales a causa de no estar en igual capacidad con otros Estados para mantener una cooperación e intercambio entre condiciones similares. Esto se evidencia en algunos de los informes del Procurador de los Derechos Humanos (PDH) y Magistrado de Conciencia de la República.

En sus palabras en “Guatemala la pobreza y el acceso a una alimentación adecuada, se encuentran determinados por factores históricos y económicos inherentes a la estructura”, debido a la desigualdad extrema latente en la sociedad del siglo XXI a causa de la ausencia de políticas integrales relacionadas al agro y el desarrollo rural, a esto de acuerdo al magistrado de conciencia, se suman “la discriminación y la exclusión étnica y las precarias condiciones de vida de la mayoría de las personas en Guatemala” (Procurador de los Derechos Humanos , 2008).

Según datos del Ombudsman de Guatemala, en el 2006 el 51% de la población vivían en condiciones de pobreza y el 15.1% en pobreza extrema, predominando este fenómeno social en el área rural y más alta en la población indígena.

Algunas de las causales del deceso de la disponibilidad de alimentos en el segundo quinquenio del siglo XXI se consideró la puesta en marcha del Tratado del Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y Estados Unidos de América debido al creciente aumento de ingreso de productos baratos subsidiados por los EEUU que pudo destruir la economía de los pequeños productores rurales y campesinos, provocando el aumento de la pobreza, inseguridad alimentaria y falta de tierra (Procurador de los Derechos Humanos , 2008).

Respecto a la relación de acceso físico y económico a los alimentos, la proporción de pobres y extremadamente pobres identificada anteriormente, no tuvieron en esta temporalidad la capacidad para adquirir la alimentación mínima diaria para sus

miembros, aun priorizando gran parte de sus ingresos, no lograron acceder a ellos (Procurador de los Derechos Humanos , 2008).

Asimismo, en el Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala del 2008, el Procurador de los Derechos Humanos Sergio Morales, informa que el salario mínimo agrícola fue insuficiente para cubrir el costo de la Canasta Básica de Alimentos y su comportamiento en los dos años antecesores fue en crecimiento. Como parte del informe del PDH se consideró que el marco jurídico establecido en el ordenamiento jurídico interno nacional en la materia –entiéndase Constitución Política de la República, leyes ordinarias y convenios internacionales, son suficientes para orientar el que hacer del Estado de la sociedad.

Como parte de la solución a la situación del hambre y pobreza, el PDH hizo 24 recomendaciones para superar los indicadores de pobreza, pobreza extrema, desnutrición crónica, inseguridad alimentaria y nutricional; nueve de ellas generales en la que resaltan:

...definir el modelo económico propio y reformas fiscales que permitan incrementar la inversión social, la creación de fuentes de empleo, el impulso de proyectos de desarrollo, especialmente de desarrollo rural (...), estimular la producción de alimentos en las tierras con vocación agrícola, (...) fortalecer a las instituciones encargadas de garantizar la producción suficiente y de calidad de alimentos (...) inversión en infraestructura, que permita tener buenos caminos y carreteras para el transporte de alimentos, garantizar la existencia de cadenas de almacenamiento y distribución (...) apoyar la producción campesina, promover políticas que favorezcan el comercio justo para estimular el acceso a los alimentos y evitar la violación al derecho humano...

El seguimiento a estas recomendaciones han sido pocos, y sus alcances no son significativos en cuanto a reducir de los indicadores de muerte por desnutrición, pobreza extrema e inseguridad alimentaria.

A nivel regional e internacional, de acuerdo al informe de la FAO 2012 sobre inseguridad alimentaria, Guatemala presentó una variación en la proporción de personas subnutridas en la población total para aquel año del 89.7% sin presentar avances en el progreso hacia la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con esto se demuestra la latente necesidad de la población de suplir las carencias al acceso físico y económico de los alimentos, la producción y su distribución.

El Estado guatemalteco no tiene las capacidades, aunque si las facultades para atender el problema del hambre. Sus acciones para reducir la población que la padece han sido limitadas a las capacidades financieras y a la voluntad política de los Gobiernos. Los distintos informes del Procurador de los Derechos Humanos denotan que no es prioridad para el Estado erradicar el hambre.

Nuevamente la relación entre dominantes y dominados vuelve a ser lo que prime en las acciones del gobierno. Ante los apuntes del PDH del 2008 en su reporte sobre la situación del hambre, se comprueba que las ideas del liberalismo rigen el qué hacer de la rex pública. La nula intervención del Gobierno para atender asuntos del mercado, evita que el país avance en la meta 1C.

3.8 La atención del hambre en Guatemala, desde la historia reciente del Estado

Como se ha mencionado con anterioridad, los procesos históricos guatemaltecos, han marcado el lineamiento de las políticas públicas, con sus connotaciones de corrientes ideológicas, que han contribuido a organizar y delimitar al Estado en sus disposiciones sociales.

El Digesto Constitucional de Guatemala, presenta en la constitución de 1945 en el apartado de derechos sociales, el de protección especial del Estado a la familia pobre con seis o más hijos, dando la oportunidad de los padres de estos a optar con preferencia al desempeño de cargos públicos. Esta constitución es el resultado de la revolución de 1944, tiempo de la llamada “Primavera Democrática” del país.

“Constitución de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente en 11 de marzo de 1945. Artículo 78. Los padres de familia pobres, con seis o más hijos menores, recibirán especial

protección del Estado. En iguales circunstancias de idoneidad, gozarán de preferencia para el desempeño de cargos públicos.”

Esta disposición de carácter constitucional, permitía a los padres ciudadanos guatemaltecos a recibir del Estado una preferencia para la protección de la familia, para garantizar la vida de los hijos, entendiéndose la alimentación entre la protección. Entre otros lineamientos de supremacía normativa, era el régimen económico y hacendario que encaminaba al Estado a un reparto más equitativo del ingreso en función del fruto del trabajo a sus productores y la que la riqueza alcanzara al mayor número de habitantes de la República.

“Constitución de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente en 11 de marzo de 1945 Artículo 88. El Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo, a fin de asegurar a cada individuo una existencia digna y provechosa para la colectividad. Es función primordial del Estado fomentar las actividades agropecuarias y la industria en general, procurando que los frutos del trabajo beneficien de preferencia a sus productores y la riqueza alcance al mayor número de habitantes de la República.”

En la llamada Primavera Democrática, la constitución del Estado Democrático establece la protección a la vida, la integridad corporal y la seguridad de la persona humana, esto implica intrínsecamente el derecho a la alimentación para la vida y seguridad. De igual forma declara de utilidad pública la protección y mejoramiento de la salud. Este ordenamiento conlleva de manera integral la alimentación para el individuo. La ley fundamental establece:

Constitución de la República de Guatemala Decretada por la Asamblea Constituyente en 2 de febrero de 1956 Artículo 40. (...) El Estado protege la vida, la integridad corporal y la seguridad de la persona humana...

Artículo 41. Se declara de utilidad pública toda campaña relativa a la protección y mejoramiento de la salud del pueblo.

El Estado fomentará y financiará el desarrollo técnico de programas de salud pública, dando preferencia a aquellos que se realicen en colaboración con organizaciones internacionales

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985 por la Asamblea Nacional Constituyente –la vigente hasta la fecha, con algunas modificaciones, establece entre los derechos humanos individuales el derecho a la vida, garantizando la protección de la vida humana, su integridad, seguridad y el desarrollo integral de las personas (Artículo 2).

De igual forma el Estado se constituye para velar porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud, sus instituciones especializadas deben coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales para lograr un sistema alimentario nacional (Artículo 99).

Asimismo, la Constitución guatemalteca 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 (Artículo 46), sin contradecir las normas propias de la ley fundamental sin potestad reformadora y menos derogatoria de sus preceptos por la eventualidad de entrar en contradicción con las normas constitucionales (Gaceta No 18, 1990).

Por tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos son normas que fortalecen el sistema nacional de protección de estos privilegios sin considerarlas como parámetros para establecer la constitucionalidad de una ley o norma (Gaceta No. 43, 1997).

De acuerdo a los antecedentes de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala del 2005, en 1990 la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –Segeplan- integró un Grupo Focal para la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, produciendo un “Plan de Acción de Alimentación y Nutricional 1993-1996”.

En 1996 se realizó el Seminario-Taller “Gobierno y la Sociedad Civil en el Análisis de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Guatemala” estableciendo en él una

agenda de trabajo, constituyéndose una Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, esta comisión propuso una Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional –PNSAN-y el Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000 dentro de un marco institucional para su implementación.

En 1997 el Gobierno aprobó la PNSAN, con esto, cada ministerio preparó sus propias metas dentro de un plan de acción de políticas en la materia. El Congreso de la República por su parte en el 2001 aprobó en segunda lectura la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional creando con el Conejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional como ente responsable de la coordinación intersectorial, esta propuesta no se promulgó (Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional , 2005).

El Gobierno de la República emitió en el 2002 el Acuerdo Gubernativo 55-2002 donde se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional –CONSAN- una dependencia directa de la Presidencia cuya responsabilidad era “impulsar las acciones de la política que tiendan a combatir la Inseguridad Alimentaria, la pobreza extrema y fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del país, además de promover los procedimientos de coordinación entre las instituciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas” a la política.

Con el Acuerdo Gubernativo 90-2003 se crea el Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, suprimiéndose así la CONSAN. En el 2005 el Gobierno de la República presentó la nueva Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, conjunto de lineamientos a seguir para que en Guatemala mejoraran las condiciones para superar la inseguridad alimentaria y nutricional coyuntural en la población guatemalteca, especialmente en las poblaciones indígenas en el área rural y los grupos urbano-marginales, comprometiéndose así a reducir el hambre, la pobreza y la desnutrición, para así alcanzar los objetivos de las Metas de Desarrollo del Milenio a los cuales Guatemala se comprometió a lograr antes del 2015 (Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional , 2005).

En este último año, el Congreso promulgó el Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional la cual considera el abordaje a la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional como una responsabilidad de 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.

Con estos dos últimos cuerpos normativos –La PNASAN y el Decreto 32-2005 Ley SINASAN- el Estado establece a través de su institucionalidad, las políticas y el sistema organizativo para alcanzar las garantías de disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento de los alimentos; es decir el Ejecutivo facultado para sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, mientras que el Organismo Legislativo emite y promulga el marco de legalidad para que las instituciones de gobierno establezcan una coordinación técnica dentro de un sistema de agencias públicas. No obstante esto no significa que se avance en el alcance de la erradicación del hambre y la pobreza extrema, sino sólo las bases para crear condiciones para ellos.

3.9 Crisis alimentaria, el hambre y su atención por el Gobierno de Guatemala

Muchos han sido los casos de desnutrición y las alarmas institucionales para atender la desnutrición y el hambre estacional en Guatemala. Algunas de las causas han sido el cambio climático, el encarecimiento de los alimentos y el incremento del desempleo. A nivel regional se identifican tres países centroamericanos que han presentado empeoramiento de situación de seguridad alimentaria y nutricional, estos, según la organización humanitaria internacional Acción Contra el Hambre –ACF International, son Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En el 2009 esta organización identificó al fenómeno climático “El Niño” como una factor en el déficit hídrico durante este año, ocasionando una pérdida entre el 50 y el 100% en los cultivos de maíz, frijol y sorgo (Acción Contra el Hambre, 2010).

El clima y la geografía han incidido en el territorio guatemalteco que por sus características se le ha denominado “corredor seco”; el Economista Luis R. Asturias (2013) describe a esta zona geográfica en “una región caracterizada por ser semiárida

y con riesgo de sequías”. Asturias la identifica en 9 mil 632 km² (casi el 9% del territorio) integrado por 13 de los 22 departamentos de Guatemala con una población alrededor de 2 millones 929 mil 053 habitantes. Gran parte de este corredor seco se encuentra localizado en cinco departamentos en el oriente del país: Jutiapa, Jalapa, Chiquimula, El Progreso y Zacapa, porción geográfica equivalente al 54% de esta parcialidad territorial (Asturias, 2013).

Esta zona geográfica, además de sus características ambientales, presenta características socio-económicas tales como: pobreza extrema, inequidad en la distribución de los recursos, poco acceso a oportunidades de desarrollo, desnutrición crónica y aguda, así como condiciones desfavorables para el crecimiento y desarrollo general para el ser humano. Estas variables sitúan a la población que la habita en riesgos a ser vulnerados en su derecho a la alimentación (Asturias, 2013).

Aunque muchos han sido las intenciones por erradicar los riesgos de hambruna y desnutrición crónica y aguda en esta sub-región, no se ha logrado colocar en seguridad alimentaria y nutricional a la población del corredor seco. Fue aquí durante el 2009, que 54 mil familias fueron afectadas por falta de alimentos a raíz de la sequía, mientras que otras 400 mil estaban en riesgo; este fenómeno social provocó la atención de la Organización de Naciones Unidas la cual envió a su relator sobre el Derecho a la Alimentación para una visita para observar el estado de esta situación (Valladares, 2009).

En septiembre de este año el Presidente de la República declaró “Estado de Calamidad Pública” por hambruna para enfrentar la crisis alimentaria que afectaba a más de 54 mil familias pobres en el país, la cual cobró la vida de más de 25 niños, mientras que otras 300 mil familias del corredor seco se encontraban en riesgos de padecer este mismo mal. Según datos del Ministerio de Salud publicados en medios de comunicación electrónicos, en los primeros ocho meses del 2009 habían fallecido 462 personas, entre ellas 54 niños a causa de afecciones relacionadas a la desnutrición crónica (ACAN-EFE, 2009).

En el 2010 la FAO a través del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria –PESA, detectó 240 casos de desnutrición, de los cuales seis se ubican en lugares

donde las condiciones de vida son precarias (Vega, 2010). Ese mismo año se registraron 11 mil casos de niños con desnutrición aguda situando a Guatemala a la cabeza de países latinoamericanos con desnutrición infantil (Prensa Latina , 2010).

La inseguridad alimentaria que afecta al corredor seco en Guatemala, afectó notablemente en el 2010 al departamento de Jalapa, de acuerdo a algunos reportes del Ministerio de Salud, el Hospital Nacional de Jalapa registró al mes de junio al menos 165 pacientes con alto grado de desnutrición en su mayoría niños y niñas que fueron acompañados por sus padres, que también presentaban el mismo cuadro de desnutrición (Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala , 2010).

Estos casos son algunos de tanto que logran registrarse, mientras que existe una posibilidad de que hayan muchos más que no se identifican a causa de que los afectados no tienen oportunidad de acceder a un hospital debido a la falta de dinero que no les permite movilizarse desde su lugar –que generalmente se encuentra en el área rural, hacia donde se encuentran los servicios públicos, usualmente en el área urbana de los municipios.

En el 2011 Acción Contra el Hambre reportó que las familias en el corredor seco eran afectadas por las pérdidas de cultivos, altos precios del maíz y frijol, así como agotamiento de reservas de alimentos, identificando con ello, un fenómeno anómalo social en la reducción de cantidad y calidad de la dieta en las familias aquejadas por este mal, como parte de un mecanismo de adaptación para enfrentar la crisis alimentaria de esta área geográfica para sobrevivir (Valdez, Noticias Nacionales , 2011).

Los esfuerzos del Estado para asegurar el derecho a la alimentación ante la demanda de la población fueron pocos. El Procurador de los Derechos Humanos indicó que en 2010 fallecieron seis mil quinientos setenta y cinco personas a causas asociadas a la desnutrición y planteó que las muertes ascenderían a 14 mil para el 2011 si el Gobierno no prestaba atención integral a este problema. Esta situación lo llevó a solicitar públicamente al Gobierno a declarar estado de riesgo nutricional en el país (Valdez, Noticias nacionales, 2011).

Las muertes del hambre son muertes silenciosas y que muchas veces quedan en la impunidad a causa de la falta de registro y atención de los gobiernos que durante su paso no han logrado priorizar la reducción del hambre y la pobreza; según UNICEF citado por agencia AFP/Guatemala (2011), el estado guatemalteco gasta únicamente cuatro quetzales (US\$ 0.51) por niño para garantizar el desarrollo de sus potencialidades, 10 veces menos que otros países en América Latina, significando la pérdida de 66 millones de quetzales diarios. La inversión pública para reducir los indicadores de desnutrición infantil y pobreza es poca y el interés político apunta hacia otros puntos.

Guatemala es el país de la región centroamericana que presenta los más bajos índices de desarrollo humano, expectativa de vida, educación e ingreso (Organizaciones de Derechos Humanos, Movimientos Sociales y Redes de Guatemala, 2014).

En el 2012 se creó el Ministerio de Desarrollo Social como una forma de institucionalizar los programas sociales del gobierno para una mejor administración de la política de combate a la pobreza. Este ministerio se define en la Ley del Organismo Ejecutivo como el *“ente rector al cual le corresponde diseñar, regular y ejecutar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema, de manera que se le dote de capacidades y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, asegurando el respeto de los derechos humanos y constitucionales”* (Decreto 1-2012 Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo. Artículo 2).

Esta iniciativa permitiría al Estado fortalecer su sistema institucional para reforzar las garantías constitucionales y de derechos humanos individuales y colectivos para mejorar las condiciones de vida de la población afectada por la pobreza y pobreza extrema.

Una de las políticas que de ser gubernamentales, pasaron a ser políticas de Estado fue el programa de transferencia monetaria condicionada (PTMC), este beneficio social inició en el 2008 con el nombre de “Mi familia progresa” como parte de la política de reducción a la pobreza del gobierno de turno, integrado al Consejo de

Cohesión Social, en el 2012 esta iniciativa cambia –junto al cambio de gobierno, al de “bono seguro”.

Según el Informe Alternativo al III informe periódico del Estado de Guatemala sobre la aplicación del PIDESC (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), la reducción del presupuesto en este ministerio y la inversión en políticas del actual gobierno –al 2014, en especial al Pacto Hambre Cero, han reducido el número de beneficiarios de este programa administrado por el Ministerio de Desarrollo. Según el informe en el 2011 el PMTC contaba con mil ciento 26 millones de quetzales y para el 2012 se redujo a Q868 millones, significando la disminución de 340, 377 bonos de Q150.

La merma de presupuesto significó reducir el padrón de beneficiarios y cobertura geográfica. Estas acciones del gobierno restan la oportunidad de quienes padecen en la pobreza y pobreza extrema, a acceder a la alimentación necesaria para su desarrollo humano; en este sentido la Coalición de Organizaciones de Derechos Humanos, Movimientos Sociales y Redes de Guatemala –encargados de presentar el informe ante el comité del PIDESC, manifiesta su preocupación por el uso clientelar que tiene el programa de transferencia monetaria condicionada para asegurar votos en las próximas elecciones.

En cuanto al derecho a la alimentación, el Estado ha avanzado poco o no ha hecho nada para mejorar las condiciones de quienes viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema para asegurar el acceso, disponibilidad y distribución de los alimentos en estos sectores vulnerables de la población guatemalteca.

El Informe Alternativo de la Sociedad Civil ante el Comité de la PIDESC presenta ante este órgano de control que Guatemala ha sido uno de los países del continente americano con mayor índice de malnutrición, generando con ello la visita en dos ocasiones del Relator del Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas en el 2005 y 2009.

Durante su visita, el Relator manifestó en su informe al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas su preocupación por el posible incumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para reducir la pobreza y reducción a la mitad de los

niveles del hambre, a causa de la alta presencia de desnutrición crónica en la población guatemalteca.

Según la Coalición de Organizaciones de Derechos Humanos (2014) la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza y vulnerabilidad alimentaria con matices de profunda desigualdad social, para la sociedad civil organizada, el 58.6% de la población rural es desnutrida crónica en comparación con el 34.3% de la población urbana; el 65.9% de la población indígena es desnutrida en comparación con el 36.2% de la no indígena.

De acuerdo con los datos del Informe Alternativo al Comité de la PIDESC, la atención del gobierno para reducir los niveles del hambre han sido oportunos con la implementación de comedores sociales y bolsa de alimentos, estas acciones son implementadas en casos de hambre y no en las zonas geográficas donde se encuentra la población con hambre, aunado a esto, se presentan –según el informe- retrocesos en el desempeño institucional y baja ejecución presupuestaria, incremento de la vulnerabilidad alimentarias en zonas consideradas prioritarias, denuncia de clientelismo político en el manejo de los programas de asistencia alimentaria y el debilitamiento de instancias de información creadas para el monitoreo de casos de desnutrición (Organizaciones de Derechos Humanos, Movimientos Sociales y Redes de Guatemala, 2014).

Otro factor que coloca en vulnerabilidad de hambre a la población guatemalteca –y no sólo a la del corredor seco, es el encarecimiento de alimentos, para ello es importante hacer un análisis del costo de la canasta básica alimentaria (CBA) que representa la cantidad mínima de alimentos que una familia guatemalteca debe consumir diariamente para satisfacer sus necesidades energéticas y proteínicas (Cifuentes de Ramírez, 2009, citado por CEIBA, 2010). De acuerdo al estudio realizado por la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad sobre la canasta básica en el 2010, el costo de la CBA ha variado en aumento, como se muestra en la siguiente gráfica:

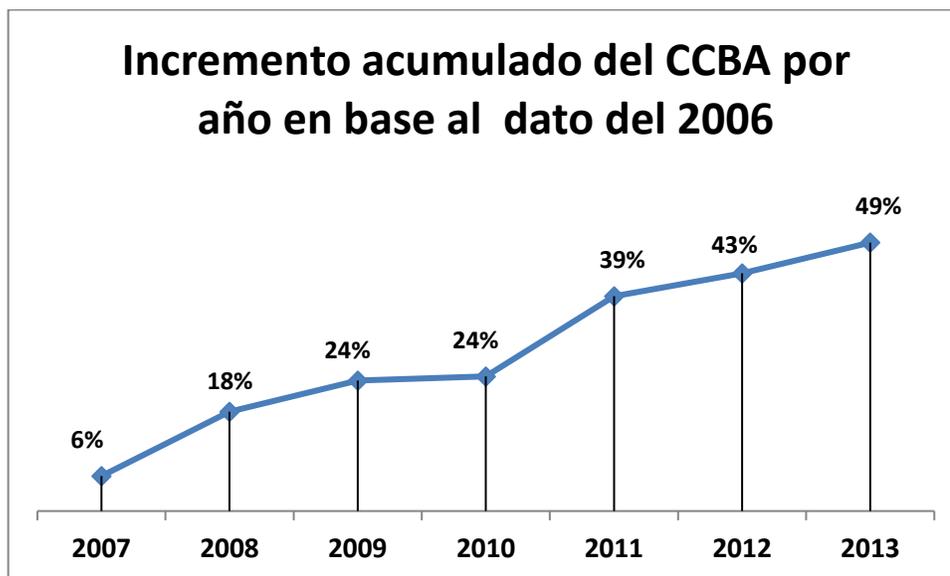
Gráfica No. 6
Comportamiento del costo de la canasta básica alimentaria
2007-2013



Fuente: Datos de CEIBA 2010 e ine.gob.gt

De acuerdo a los datos el incremento acumulado del costo de la canasta básica alimentaria ha variado entre cada año entre el 2007 y 2013. El promedio de incremento acumulado entre cada uno es de 7% considerando como base el CCBA del 2006, siendo los aumentos más significativos del año 2008 que fue del 12% mientras que el 2011 era de 14%, como lo indica la Gráfica No. 5. Esto significa que el costo de la canasta básica alimentaria en el 2013 es del 49% más que el año 2006, mermando las posibilidades del acceso al 100% de los alimentos mínimos que una familia guatemalteca debe consumir mensualmente para satisfacer sus necesidades energéticas y proteínicas para su desarrollo humano.

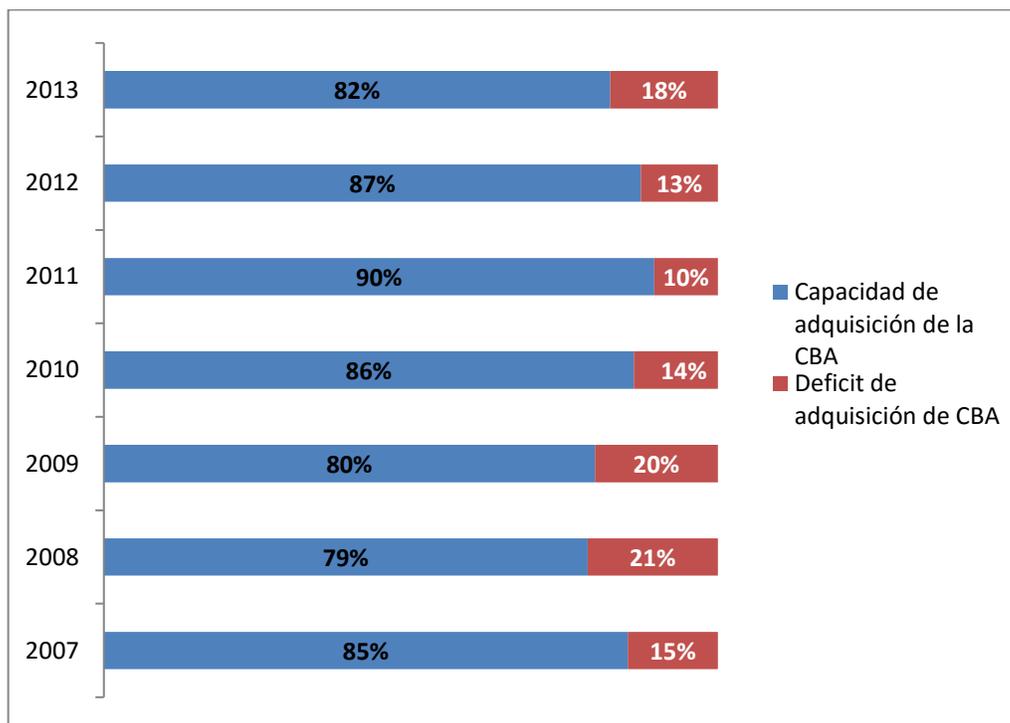
Gráfica No. 7
Incremento acumulado del Costo de la Canasta Básica Alimentaria en base a datos del 2006



Fuente: Datos CEIBA 2010 e ine.gob.gt

El incremento del costo de la canasta básica alimentaria y el bajo salario mínimo que presenta la población económicamente activa en Guatemala, hace que se presente el acceso con déficit para el consumidor como se refleja en la ilustración No. 1; es decir que si el acceso a los alimentos dependiera del ingreso de un solo integrante de una familia, este no sería suficiente para cubrir su costo, pues le harían falta más ingresos para poder cubrir sus necesidades. Los datos muestran que en el 2008 eran necesarios 21% más de los ingresos del salario mínimo no agrícola mensual, siendo este el valor más alto entre el 2007 y 2013. El promedio del déficit de costo de la canasta básica alimentaria entre estos años es del 16%.

Ilustración No. 1 Capacidad de adquisición de la Canasta Básica Alimentaria y Déficit para su acceso

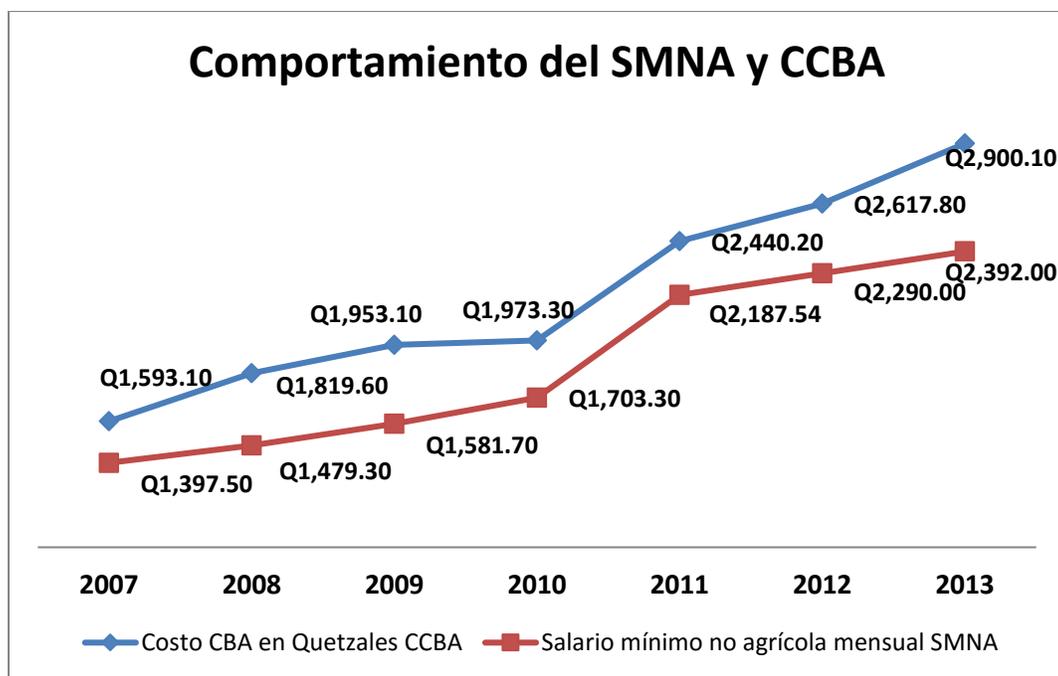


Fuente: Datos CEIBA 2010 e ine.gob.gt

En la gráfica No. 6 se indica el comportamiento del salario mínimo no agrícola en relación al aumento de la canasta básica alimentaria ha sido siempre por debajo del valor de su costo. Entre el 2007 y 2013 siempre fue inalcanzable cubrir con un salario mínimo no agrícola el costo de la canasta básica alimentaria, el salario fue insuficiente para cubrir esos gastos.

Gráfica No. 8

Comportamiento comparativo del Salario Mínimo No Agrícola Mensual y el Costo de la Canasta Básica Alimentaria



Fuente: Datos CEIBA 2010 e ine.gob.gt

La falta de ingresos y el encarecimiento de los alimentos son factores que posicionan a más del 52% de la población que vive con menos de un dólar diario a sufrir hambre a causa de la pobreza y pobreza extrema. Aunado a esto, la poca voluntad política en priorizar los esfuerzos para invertir en mejorar las condiciones de desarrollo humano que permitan reducir estos indicadores.

Los precios de los productos de la canasta básica alimentaria no dependen del gobierno, sino del comportamiento del mercado local e internacional, pero sí puede ser enfrentado con políticas públicas que contribuyan al aseguramiento de la disponibilidad, distribución, producción y acceso de los alimentos básicos de la dieta guatemalteca. Estos hechos junto a la presencia de crisis alimentaria, falta de alimentos en el corredor seco y la debilidad del Estado en su institucionalidad para asegurar el derecho de alimentación, generan condiciones de alto riesgo de vulnerabilidad para la población

guatemalteca que no tienen oportunidad de empleo o sus ingresos son menores al costo de la canasta básica alimentaria.

La falta de acciones de parte del Estado para atender estas carencias, hacen que la organización social constituida para el bien común, tenga una deuda latente en el tema del hambre y el derecho a la alimentación. Esto apunta a la posibilidad de no alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio en la reducción de la pobreza y la mitad del nivel de hambre en Guatemala, vulnerando al propio estado ante las posibles acciones que la comunidad internacional, en el afán de asegurar el bienestar de la población, pueda tomar en resoluciones ante los organismos internacionales correspondiente.

De igual forma, la falta de acciones con resultados positivos debilita la soberanía nacional en la toma de decisiones en materia de alimentación, pues cualquier ayuda al país, estará condicionada a los lineamientos de los donantes o de la cooperación internacional. Además, Guatemala se encontraría vulnerada por parte países que busquen su apoyo en resoluciones o tratados multilaterales y bilaterales que puedan ocasionar daños a bienes públicos del Estado o en contra de los intereses de otros países.

3.10 El acceso a los alimentos: políticas económicas del nuevo orden versus demandas sociales

Como se ha logrado evidenciar anteriormente, asegurar el acceso a los alimentos es una deuda que el Estado tiene con su población. El salario mínimo agrícola y no agrícola se encuentra por debajo del costo de la canasta básica alimentaria mensual.

De acuerdo a la ley marco del Derecho a la Alimentación del Parlamento Latinoamericano en el artículo 9, numeral romano I sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional, la accesibilidad de alimentos se entenderá como: *“el acceso de toda persona a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho), para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la*

comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos)”.

Para Guatemala, la canasta básica alimentaria comprende 26 productos que no deberían faltar diariamente para una sana alimentación, estas unidades alimenticias fueron establecidas por el Instituto Nacional de Estadística –INE, para el monitoreo de los precios de este conjunto de productos en el mercado nacional.

Algunos de ellos lo comprende el grupo de lácteos compuesto por crema, queso, leche fresca y en polvo; otro grupo es el proteínico que la integran el pollo, hueso con carne de res y huevos medianos. Entre los carbohidratos se encuentran el arroz, tortilla de maíz, pan y pastas, mientras que entre los energéticos se posiciona el azúcar. De acuerdo al INE, la canasta básica alimentaria también cuenta con algunas verduras, legumbres y frutas que sirven para que el guatemalteco tenga las energías y proteínas necesarias para su necesidad y buen rendimiento en sus actividades diarias.

No obstante ¿Es el Estado y su gobierno responsable directamente de la accesibilidad o sólo es el medio para hacer que la población tenga acceso a los alimentos? Para responder esta interrogante es necesario hacer un análisis de las atenuantes que pueden ocasionar las condiciones por las cuales el acceso a los alimentos dependen del estado y del gobierno, y para ello es importante regresar a de la década de los 80, cuando mucho países de América Latina se encontraban en una crisis económica en situación de impago de su deuda externa.

Ante esta situación con la propuesta del economista inglés John Williamson se propuso a los países endeudados implementar políticas de ajuste económico y reforma estructural en sus economías como parte de los programas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, re-enfocando así la economía nacional de los países inmersas en crisis (Larrain, 1999).

En 1989 se llevó a cabo una conferencia en Washington D.C. para evaluar los avances de la implementación de las políticas de ajuste económico y reforma estructural, las características de los acuerdos de la conferencia fueron: disciplina fiscal, inflación como parámetro central de la economía, prioridades en el gasto público, reforma tributaria, tasa de interés, tipo de cambio, política comercial, inversión

extranjera directa, privatizaciones, competencia a través de la desregulación del mercado.

Estos 10 puntos son conocidos como el Consenso de Washington en materia económica. Tal vez el punto más importante para el tema de los alimentos y su accesibilidad se encuentra en la política comercial que acordaron los países –entre ellos Guatemala, para salir de la crisis económica y endeudamiento; esta política trata sobre la liberalización de las importaciones de bienes y productos para contrarrestar la política proteccionista a favor de la producción nacional, suprimiendo con ello el sistema de licencias de importación para liberarlo en función a la demanda del mercado nacional.

A esta política económica, se suma el de la inflación como parámetro central de la economía, que de acuerdo a Larrain (1999) ha sido como regla general para los países, el adoptar la inflación como el parámetro referencial del modelo económico, alrededor del cual se mueven y se subordinan los otros parámetros, incluido el desempleo.

Al parecer, las reglas del juego de la economía nacional fueron reformuladas en la década de los 80, en tiempos de crisis y deuda externa, que llevaron a los gobiernos latinoamericanos a someter la soberanía de sus Estados a la de los organismos internacionales financieros -Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, aceptando los consensos de una conferencia para lograr el beneplácito de sus mayores acreedores. Esta dinámica económica se ha venido implementando en Guatemala y son los sectores desfavorecidos los que han sufrido con mayor rudeza, la toma de decisiones en materia económica que afecta y vulnera hasta cierto punto, sus derechos constitucionales y humanos.

Como parte del nuevo orden económico para los países latinoamericanos, y luego de la implementación por los Estados Unidos de los Tratados de Libre Comercio –TLC- para regular de forma común su relación comercial con otros países, creando con ello una zona libre de comercio con quienes suscriben este tipo de acuerdos.

Una nueva forma de generar relaciones comerciales es a través de este tipo de acuerdos, los cuales pueden ser de carácter bilateral o multilateral y que sirven, según

el Gobierno de Guatemala (2009) *“para consolidar y ampliar el acceso de sus productos y eliminar barreras arancelarias y no arancelarias, así como establecer mecanismos de cooperación entre las partes. El objetivo principal de este tipo de acuerdos es liberalizar la totalidad de productos y servicios que se comercian entre las partes contratantes”*. Este tipo de acuerdos de comercialización han dejado para los sectores sociales, algún tipo de efecto negativo para asegurar el ingreso y el acceso a la alimentación, a causa de las importaciones y exportaciones en el sector de alimentos.

Las diversas manifestaciones sociales en contra de este tipo de asociación con otros países, evidencian la afección que puede tener la suscripción de tratados de libre comercio, sin las consideraciones necesarias para asegurar el derecho a la alimentación de los sectores en desventaja o minorías.

Para la Coalición Social *“StopCafta”* -Alto al Cafta- (2007), la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana ratificada por Guatemala en el 2005, ha llevado a un incremento en el precio de la comida, ya que en su monitoreo presenta un aumento de 5.1% en el Índice de Precio para el Consumidor entre junio 2006 y abril de 2007. El precio del maíz creció en un 26%, el arroz un 9.3% y el precio del pan aumentó a 9.5%. Según esta agrupación, el saldo de comercio con los Estados Unidos para Guatemala presentaba un déficit de 300% para el 2007 a causa de la implementación del DR-CAFTA (Stop CAFTA, 2007).

En el sector agrícola el saldo comercial se observó el crecimiento de las importaciones más que las exportaciones; el maíz amarillo presentó un incremento de las importaciones en 10.82% de incremento del producto estadounidense; de igual forma el arroz proveniente de EEUU incrementó su importación en Guatemala a un 41.6% y la papa hasta de 2.5 veces la totalidad del periodo 2005/06. Aunado esto, StopCafta observó el incremento de los precios de estos granos y productos, implicando en ciertas partes del país, el pagar casi el doble del precio respecto al año anterior de la ratificación del TLC-CAFTA-RD (Stop CAFTA, 2007).

Según esta agrupación social, el beneficio se ha visto más para los productores que para las familias pobres en Guatemala, provocando la preocupación ante una

eventual hambruna en zonas de alta vulnerabilidad alimentaria en el país. Estos datos junto a los índices de desigualdad en el país, prueban la desigualdad en la distribución de la riqueza, concentrándose gran parte del ingreso en pocas manos, mientras que el resto de la sociedad lucha por tener al menos una oportunidad para alimentarse.

Para lograr el acceso pleno a los alimentos, es necesario pensar en la disponibilidad del producto, que por una parte los TLC's abren la posibilidad de tener abasto en el mercado nacional, pero aún más importante es considerar el aseguramiento del ingreso para poder acceder al producto alimenticio, ya sea nacional o importado.

Dada la característica del país que para muchos tiene mayor posibilidad de desarrollo en el sector agrícola, una de las grandes oportunidades que se plantearon a los pequeños productores fue la exportación de cultivos no tradicionales que para el caso de Guatemala son todos menos cuatro productos que usualmente se produce en el país: banano, café, cardamomo y caña de azúcar (Stop CAFTA, 2007); no obstante la falta de capacitaciones para la producción y organización entre el sector campesino y pequeños productores, que aunado a la falta de tierras y tecnología para la producción en gran escala, pone en desventaja a este grupo de productores.

En conclusión, El Estado guatemalteco es el responsable directo para que la población tenga acceso a los alimentos, no sólo debe ser el medio para ello. Las nuevas políticas económicas tanto nacionales como internacionales relacionadas al tema de alimentos, pareciera llevar al Estado a un bien común y armonioso, desde la perspectiva legal. No obstante, la falta de acciones para proteger a los sectores sociales en desventaja y desfavorecidos, permite que este estamento muera en el silencio y la impunidad.

Las demandas sociales han sido a favor de que Guatemala asegure el derecho a la alimentación, no sólo provisionar de ellos a través de transferencia monetarias condicionadas o bolsas de alimentos, o de cualquier otro programa social que sirve de paliativo a la sociedad afectada, sino de crear oportunidades de empleo que permitan un ingreso estable para contar con los medios necesarios para acceder a los alimentos. Para ello es necesario acudir a la implementación de políticas públicas que permitan el

abastecimiento del mercado ya sea con productos nacionales o importados, pero sobre todo que las guatemaltecas y guatemaltecos tengan el bien de intercambio necesario para adquirir los alimentos necesarios para su desarrollo humano.

El actor clave para que las políticas económicas del nuevo orden económico no choquen dañinamente con los sectores desfavorecidos, es la intervención plena del Estado y no precisamente se refiere a un proteccionismo o paternalismo de parte de él, pero si a una realización de su fin primordial, la del bien común.

CAPÍTULO IV

4. INSTITUCIONALIDAD EXISTENTE PARA ATENDER LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ERRADICAR EL HAMBRE EN GUATEMALA

En este capítulo se hace el análisis de las instituciones involucradas para atender las políticas públicas que promueven las acciones para erradicar el hambre. Con el fin de observar las capacidades, facultades y responsabilidades de las instituciones públicas, contenidas en documentos oficiales y legales.

Para ello, se analizó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, desde su base legal enmarcada en el Decreto 32-2005 y su Reglamento, esto con el objeto de observar cada órgano que integra dicho sistema. También se consideró observar la elección de representantes de los sectores en las Instancia de Consulta y Participación Social –INCOPAS, para comprobar la participación del sector privado y de la sociedad civil como una nueva forma de institucionalidad que el neoinstitucionalismo establece.

4.1 El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su cumplimiento misional: un acercamiento a los avances en la erradicación del hambre

En las Relaciones Internacionales es importante observar el ordenamiento jurídico interno de cada Estado para no incurrir a faltas en contra de la normatividad del país, sino también para encontrar similitudes en regulaciones que puedan servir al Estado al que se representa, para fortalecer su institucionalidad y encontrar temas potenciales de cooperación internacional ya sea bilateral o multilateral a través de organismos internacionales en materia del objeto en común con otros Estados.

Es por tanto, importante analizar el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, comprendiendo para ello, el estudio de la base legal y jurídica de este sistema para entender los alcances y actores involucrados para el aseguramiento alimentario de los guatemaltecos.

4.1.1 Base legal y normativa del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

El Decreto Número 32-2005 del Congreso de la República establece el marco legal y la base jurídica del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SINASAN- cuyo objetivo fundamental consiste en

“establecer y mantener en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional un marco institucional estratégico de organizaciones y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN a través de planes” (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Artículo 7).

Con esta norma legislativa se pretende establecer un mecanismo interinstitucional para atender el problema de la seguridad alimentaria y nutricional – SAN, bajo la coordinación de un ente especializado. Este acuerdo sustenta legalmente a las instituciones que integran el sistema y les faculta ejecutar las acciones relacionadas al SAN.

Según la norma, la estructura del SINASAN comprende 3 niveles de acción, los cuales se ilustran a continuación, para crear una pirámide estructural tomando en cuenta la jerarquía que la ley SAN guatemalteca establece para su gobernanza.

Ilustración No. 2 Organigrama estructural del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Datos del Decreto 32-2005

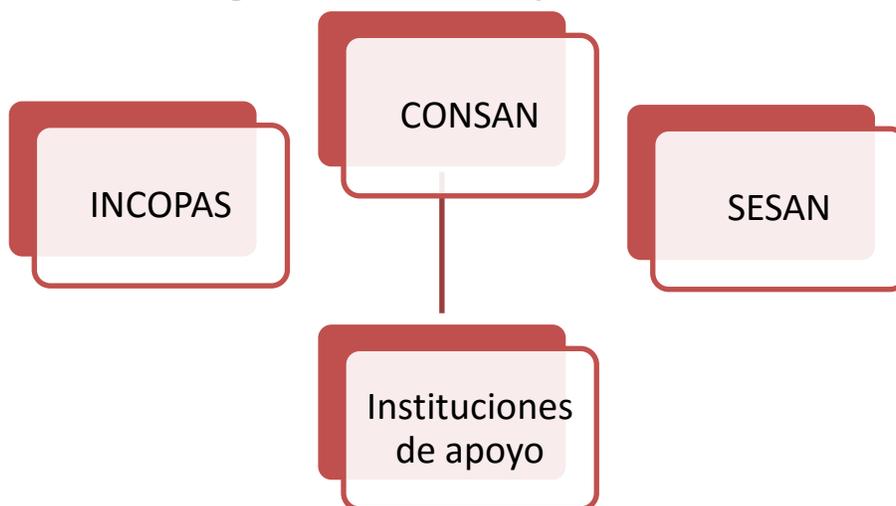
Los órganos que comprende el SINASAN está conformada por el Consejo como ente rector, cuerpo colegiado de titulares de cartera, presidido por quien ostente la Vicepresidencia de la República; otro órgano es la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional como coordinador interinstitucional. La instancia de consulta y participación social es otro órgano del sistema al igual que el grupo de instituciones de apoyo.

El neoinstitucionalismo explica este hecho en determinar un ente multidisciplinario para dirigir las acciones de coordinación interinstitucional de los entes de Gobierno para controlar y gobernar las políticas que el marco legal les permite en materia de seguridad alimentaria.

No obstante, el SINASAN se organiza en órganos directivos, de consulta, de ejecución y de apoyo, esto de acuerdo al análisis del Decreto 32-2005 y su reglamento, que establece las distintas instancias, sus responsabilidades y funciones, así como los principios rectores en las cuales se regirán sus acciones.

La siguiente ilustración muestra que son cuatro los órganos que constituyen el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El Consejo es el cuerpo directivo en la que se toman las decisiones y lleva la dirección del sistema. Este órgano es liderado por el Vicepresidente de la República que dirige el gabinete específico en este tema.

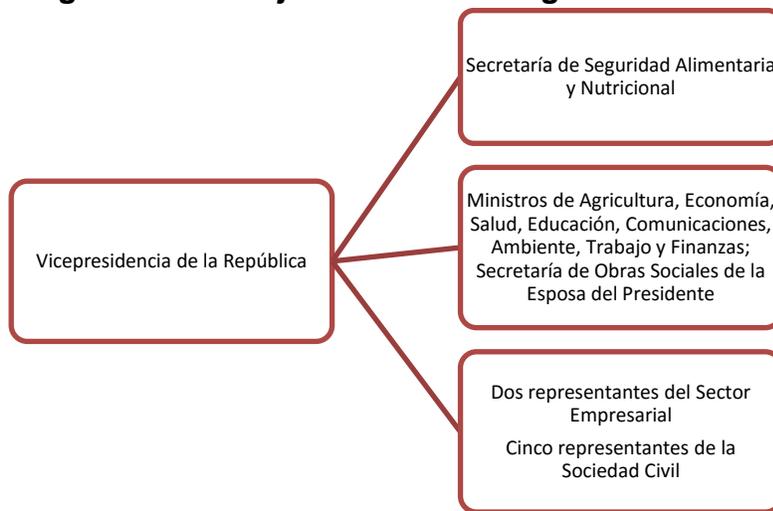
Ilustración No. 3
Estructura organizativa del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Datos del Decreto 32-2005

Esta línea de jerarquía muestra en forma un cuerpo colegiado, aunque las decisiones son tomadas desde la Vicepresidencia. Los distintos actores en ella intervienen de acuerdo a las acciones que se determinan, sirven de canales de comunicación entre el Consejo y las distintas instituciones de apoyo.

Ilustración No. 4
Estructura Integral del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Datos del Decreto 32-2005

La Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria de la Presidencia de la República -SESAN, es el ente coordinador del SINASAN y tiene la responsabilidad del acoplamiento operativo interministerial del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria, así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional en el país (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Artículo 20). Esta agencia pública forma parte del Organismo Ejecutivo, de la estructura presidencial a quien responde directamente. Entre las atribuciones de la SESAN se encuentran:

- a) 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 a su naturaleza legal, en los diferentes niveles político-administrativa del país;

- b) coordinar la formulación del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, proponiéndolo al CONASAN, siendo a su vez el encargado de coordinar su actualización, ejecución, seguimiento y evaluación;
- c) apoyar a las instancias ejecutoras en la planificación y programación de los planes sectoriales estratégicos y operativos, con acciones prioritizadas de acuerdo a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Artículo 22).

El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, es el titular de la secretaría designado por el Presidente de la República y los requisitos para su designación son los mismos que el resto de titulares de las demás secretarías de Estado, siguiendo los principios constitucionales que la Constitución Política de la República establece⁸.

El funcionario titular de la SESAN es el secretario del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, debe mostrar liderazgo y ser proactivo tanto en el sistema como en el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, además por designación del Presidente representa al Organismo Ejecutivo en instancias internacionales vinculadas en materia de seguridad alimentaria. En el Gabinete General, el Gabinete Social y el Gabinete de Desarrollo Rural del ejecutivo, el secretario/a representa al CONASAN.

Otro órgano del SINASAN es la Instancia de Consulta y Participación Social –INCOPAS, la cual es responsable de brindar aportes técnicos, identificar e instrumenta las acciones relacionadas al tema SAN cuando le sea requerido por la SESAN. La INCOPAS es el canal de comunicación o espacio de participación, donde se deben plantear propuestas relacionadas a la SAN por parte de los sectores de la sociedad civil representados.

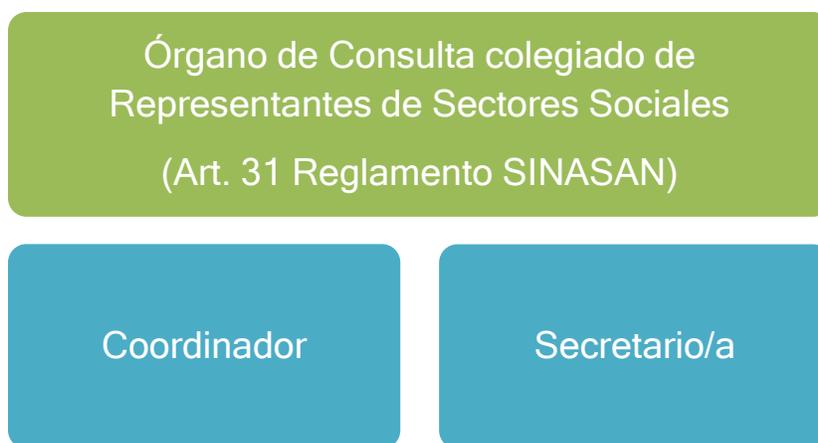
Este órgano de participación de la sociedad civil, se debe integrar con un representante y suplente, designados por cada uno de los sectores vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional tales como: indígena, campesino, empresarial,

⁸ Según la Constitución guatemalteca, en el artículo 202, los secretarios General y Privado de la Presidencia de la República, deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro y gozarán de iguales prerrogativas e inmunidades.

iglesias, académico, organizaciones no gubernamentales -OENEGES, organizaciones de mujeres y colegios de profesionales (Acuerdo Gubernativo 75-2006 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Artículo 31).

De acuerdo con el Reglamento del Decreto 32-2005 para que la INCOPAS se integre, la SESAN debe convocar públicamente a los sectores determinados, a designar a un representante titular y suplente ante ésta, los cuales deben ser acreditados ante la SESAN acompañando el documento que respalda su designación (Artículo 32). La estructura de este espacio de comunicación y participación social, lo comprende el cuerpo colegiado de representantes de los distintos sectores que establece el reglamento, un coordinador y un secretario (Artículo 33).

Ilustración No. 5
Estructura organizacional de INCOPAS



Fuente: Datos tomados del Decreto 32-2005

La estructura de la INCOPAS está definida para contar con un coordinador elegido entre los representantes de los sectores que la conforman de forma ad honorem y de un secretario contratado por la SESAN, según lo indica la ilustración anterior. De acuerdo al Reglamento de la Ley SINASAN, debe existir quórum con la mitad más uno presentes de los miembros de INCOPAS o con los miembros presentes, treinta minutos después de la hora establecida para la reunión, celebrándose en consenso cualquier decisión y en caso de empate, el coordinador tendrá derecho a doble voto.

La estructura operativa que materializa las políticas relacionadas a la seguridad alimentaria y nutricional y que da consistencia al sistema nacional en esta materia, es el grupo de instituciones de apoyo -GIA, conformado por instituciones de gobierno no integradas dentro de la CONASAN y de los organismos de cooperación internacional que puedan brindar apoyo técnico, financiero y operativo (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria; Artículo 27).

El GIA al momento de prestar soporte técnico, financiero u operativo a solicitud de la SESAN, deben acreditar a la persona que la representará, sin contravenir a cualquier acuerdo o convenio de cooperación que establezcan (Acuerdo Gubernativo 75-2006 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Artículo 39).

El marco legal que da certeza jurídica al SINASAN, establece corresponsabilidades institucionales tales como la disponibilidad de alimentos, la cual corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en coordinación con instituciones de Estado representadas o no en el CONASAN, la cual debe liderar las acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población a través de la producción local o vía importaciones, en forma oportuna, permanente e inocua (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria; Artículo 28).

El acceso a los alimentos corresponde a este mismo ministerio en conjunto a la de Economía, Trabajo y previsión Social y al de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, las cuales en coordinación con otra instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, deberán impulsar las acciones tendientes a contribuir al acceso físico, económico y social a los alimentos de la población en forma estable (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria; Artículo 29).

El consumo de alimentos, la utilización biológica y el tratamiento de la desnutrición, corresponden al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, quien en coordinación con instituciones representadas en el CONASAN o no, impulsen las acciones que contribuyan a asegurar el adecuado consumo, utilización de los alimentos y tratamiento de la desnutrición en Guatemala (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria; Artículo 30,31 y 32).

Respecto a la información, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional corresponde a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia diseñar, montar y operar el sistema de información y vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional con el apoyo de la cooperación internacional (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria; Artículo 33).

La ley a considerado impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política y plan estratégico de seguridad alimentaria a través de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para conformar comisiones específicas para atender las necesidades relacionadas a la seguridad alimentaria, fomentando con esto la descentralización del SINASAN en los ámbitos departamentales, municipales y comunitarios (Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria; Artículo 34).

Quizás la vinculación de las acciones o falta de ellas, a sanciones por poner en riesgo el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional que establece el objeto de la ley, se encuentra en el artículo 41 de la referida norma, sin establecer en el reglamento o en otro instrumento jurídico, las sanciones que se deben establecer al incumplir con lo determinado en el Decreto 32-2005.

Dentro del Estado de Derecho en las democracias modernas, es de vital función, la fiscalización de un órgano de control superior y ajeno al organismo al que pertenece cualquier institución pública. En este caso, las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional pertenecen al Organismo Ejecutivo y es por tanto –y por naturaleza, su órgano de control y fiscalizador, el Congreso de la República como se establece en la Constitución Política como parte de las atribuciones que se establecen para el parlamento guatemalteco (Constitución Política de la República. Capítulo II Organismo Legislativo; Sección segunda: Atribuciones del Congreso).

De conformidad al Decreto 63-94 Ley orgánica del Organismo Legislativo, para el cumplimiento de sus funciones el Congreso integra comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas las cuales constituyen órganos técnicos de estudio y conocimientos de los diversos asuntos que les someta a consideración el pleno (Artículo 27). En tal virtud se integra la Comisión Ordinaria de Seguridad Alimentaria

quien atiende los asuntos relacionados al derecho a la alimentación y su seguridad, al igual que la fiscalización de la implementación de las políticas públicas y su ejecución por el Organismo Ejecutivo, en especial las instituciones representadas y las del grupo de apoyo. Es este órgano el responsable ante el pleno de presentar o someter a su consideración los asuntos que aseguren el derecho a la alimentación de la población guatemalteca.

Hasta el momento, en el capítulo se ha hecho anotación de la base jurídica y legal de la institucionalidad responsable de coordinar y dirigir la seguridad alimentaria y nutricional en el país. Esto prueba la teoría del institucionalismo, cuyo objeto es de controlar a los individuos a través de la norma, si se toma en cuenta que el Decreto 32-2005, ley legislada por el Congreso de la República, rige las relaciones en materia de seguridad alimentaria en sus principios rectores.

En la teoría se pretende evitar que el interés individual y la lucha por el poder, en este caso, económico, merme el bien común que es responsabilidad del Estado. Aunque en la práctica sean otras fuerzas o correlación de ellas, las que gobiernen las acciones.

Pese a esto, es importante considerar el análisis de la participación ciudadana o de los sectores que componen lo que Bobbio (1989) refiere como sociedad civil en su propuesta de una teoría general de la política. El observar la forma de participación en instituciones públicas, muestran la nueva forma de gobernar, de controlar a los individuos ante la realidad, considerando nuevos actores en la política, aspectos propios del neoinstitucionalismo

4.1.2 Elección de representantes de los sectores en las Instancia de Consulta y Participación Social –INCOPAS-

Este órgano de participación social que sirve para consulta al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene un carácter importante para que las políticas, planes o estrategias que se encaminen a la consolidación o fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala tenga un componente de inclusión y pertinencia cultural. Es por ello que el análisis de cómo se eligen los representantes de esta instancia es de interés para considerar si esta organización gubernamental cumple

con los principios básicos de la democratización de las instituciones y la participación social.

La participación social es un tema que cobra importancia en América Latina en los años 1980 considerados como movimiento sociales en la época de las dictaduras.

El Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin de Alemania (2014), define la participación social como a aquellas iniciativas sociales en las que las personas toman parte consciente en un espacio, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas que dependen para su realización en la práctica, del manejo de estructuras sociales de poder .

La Secretaría de Educación Pública de México (2010) reconoce la participación social como la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de sus comunidades, se concibe como un legítimo derecho de los ciudadanos más que como una concesión de las instituciones.

En Guatemala el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática del 19 de septiembre de 1996 concuerda que el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social, aumentando las oportunidades y la capacidad de participación ciudadana, en particular aquella a nivel de las comunidades que promueve los valores del pluralismo ideológico y la no discriminación social.

Los Acuerdos de Paz son de observancia general para la institucionalidad del Estado guatemalteco que pactó la reestructuración de sus agencias e instancias públicas considerando los principios y valores democráticos en una cultura de paz firme y duradera.

Los principios rectores que establece la Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano (2012) establece la participación como una de ellos, esto con el fin de que las personas puedan determinar su propio bienestar y participación en la planificación, formulación, vigencia y evaluación de las políticas que les afectan (Artículo 6 literal 'a'). Una de las

disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación es que su composición considere en la coordinación y toma de decisiones, reflejar el carácter multisectorial del derecho a la alimentación, gobierno, institutos de investigación y estadísticas, universidades, representantes de la sociedad civil y del sector privado y la academia (Artículo 28).

En este sentido la Secretaría del Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República estableció una normativa para la elección de representantes de los sectores representados en esta instancia de consulta y participación social, para dar operatividad a lo determinado en el artículo 31 y 32 del Acuerdo Gubernativo 75-2006 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

De acuerdo a este reglamento la naturaleza de esta instancia es ser el canal de comunicación o espacio de participación, donde se plantean propuestas relacionadas a la SAN por parte de los sectores de la sociedad civil representados (Artículo 30.AG-75-2006), considerándose de suma importancia el mecanismo de elección de las personas que tendrán el privilegio de representar a los distintos sectores sociales guatemaltecos en un órgano de consulta de tal naturaleza.

Con la Resolución 079-2014 de la Unidad de Información Pública de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia se tuvo acceso al reglamento el cual tiene como objetivo general el definir los lineamientos para el proceso de elección de acuerdo a la naturaleza de cada sector que define la Ley. Con ello se persigue establecer los lineamientos para el proceso de elección de los sectores de pueblos indígenas, campesino, organizaciones de mujeres, organizaciones no gubernamentales, sindical, universidades y organismos de investigación social.

El proceso de elección consta de tres disposiciones que establecen la conformación de órganos de proceso de elección entre los que se encuentra una mesa electoral integrada por un delegado de la SESAN, uno de las iglesias y el coordinador de INCOPAS; otro órgano lo conforma el grupo de notarios para levantar actas formales en cada una de las asambleas de cada sector convocado. Asimismo, se establecen para la elección seis mesas una para cada sector y un grupo de observadores

conformado por Procuraduría de los Derechos Humanos, Agencias de Cooperación e Instituciones que son invitadas a vigilar los procesos de elección.

Otra disposición es la relacionada a las candidaturas y requisitos de participación, entre los lineamientos se encuentra el que de cada organización pueden participar durante el proceso en un máximo de dos personas, una de ellas puede participar para elegir o ser electo. Los representantes de las organizaciones deben acreditarse tres días hábiles antes de la fecha fijada para la elección o en todo caso el día de la elección.

La normativa de proceso de elección de representantes de sectores en INCOPAS. Entre los requisitos generales para ser representante de sector en la instancia de consulta es el contar con experiencia y compromiso con el tema de seguridad alimentaria y nutricional, tener presencia en los niveles nacionales, regionales, departamentales en políticas, planes, programas, proyectos o iniciativas puntuales en el tema de seguridad alimentaria.

De igual manera se requiere voluntad política, capacidad financiera y de recurso humano (de parte de la organización que representa) para respaldar la participación del delegado/a en las diferentes acciones. La persona que representa a la organización participante del sector debe presentar acreditación a través de una carta de respaldo membretado o con sello de la organización, firmado por el representante legal de la instancia. En la normativa se establece dentro de los requisitos generales para la candidatura, el que la organización goce de reconocimiento público, ésta misma debe presentar copias de la escritura pública o estatutos de la organización y documento de identificación de la persona que postula la candidatura.

También se establece requisitos específicos para las candidaturas para representantes de sector en INCOPAS, en el caso de los pueblos indígenas el candidato necesita presentar documento que respalde su designación con base a las formas de organización de cada grupo étnico socio-lingüístico. En el caso de los sectores de universidades y organismos de investigación social, los postulantes deben presentar nombramiento por autoridad del sector (Rector, Junta Directiva, Decano, Coordinador de Organismo de Investigación).

Para el sector sindical el interesado debe presentar el acta de constitución del sindicato y para el sector de mujeres el documento de aval de una coordinadora de mujeres reconocida.

Se ha considerado importante resaltar que los requisitos para integrar la INCOPAS tienen cierto carácter de discriminación que versa contra el principio de igualdad que la Constitución Política de la República establece. En especial los requisitos específicos, pues el hecho de ser específico lo perfila de exclusivo para ciertos grupos.

Según el Acuerdo Gubernativo 75-2006 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la INCOPAS se integra con un representante titular y un suplente, electos por cada uno de los sectores vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional tales como: Pueblos indígenas, Campesino, Empresarial, Iglesia Católica, Iglesias Evangélicas, Universidades y organismos de investigación social, Sindical, Organizaciones no gubernamentales, Organizaciones de mujeres y Colegios de profesionales. No obstante los requisitos específicos no son para los diez sectores que el Reglamento reconoce para designar representantes ante la instancia de consulta. En este sentido llama la atención que sean los pueblos indígenas y las mujeres –sectores excluidos históricamente- quienes deben presentar documentos especiales para poder optar a la candidatura de representante de su sector.

El sistema de elección es a través de asambleas convocadas para cada sector el día de la elección de representantes; por cada organización pueden participar en la asamblea dos personas para el proceso, uno puede ser candidato para representante del sector y otro que puede elegir –se entiende que la normativa prohíbe el voto del candidato. El coordinador de SESAN es quien lista y presenta a los candidatos, mientras que los aptos para votar en boletas con el sello de INCOPAS y Sesan anotarán en el reverso el nombre del candidato/a para luego depositar su voto en una urna.

Toda vez terminada la votación, el coordinador/a de SESAN procede a extraer las boletas y lee el nombre de quienes obtuvieron votos sumando cada una de ellas. La

candidatura para representante titular de sector se gana quien tenga la mayoría de votos y será suplente quien siga con más votos.

La disposición relacionada a las obligaciones posteriores a la elección de la normativa de elección, establece que los integrantes de la mesa electoral es quien presenta ante SESAN los representantes electos en asamblea y es la Secretaría quien los declara electos, para luego acreditarlos.

En esta normativa no se aprecia ningún mecanismo de impugnación o proceso de revisión en ninguno de los procesos (candidaturas y resultados) lo que deja vulnerado el derecho de quienes consideren que el proceso haya sido manipulado o que presente irregularidades que atenten con la pureza de la elección. También no presenta prohibiciones de los candidatos como los conflictos de interés (contratistas del estado, o miembros que estén dentro de un partido político o integren algún puesto o cargo público), lo que pone en riesgo la independencia de los miembros de la INCOPAS. En el caso de los representantes del sector privado debería presentar requisitos específicos como que los representantes de este sector deben estar dentro de la actividad económica relacionada a la agricultura, explotación de recursos naturales, con el comercio y exportación de productos agrícolas/agroindustria por mencionar algunos.

Para las universidades o centros de investigación, los requisitos específicos debería ser el que los representantes sean de la facultad afín a la agricultura, biología, bioquímica, nutrición y manejo inocuo de los alimentos o que dentro de sus investigaciones existan antecedentes relacionados al tema.

Para analizar la elección de los representantes de sectores ante INCOPAS, se consultó en su página virtual, donde se encontró con la información de las dos últimas elecciones, las de 2009-2011 y las de 2011-2013. En el listado oficial de quienes fueron electos en el 2009 se aprecia la elección de 20 personas representantes de sectores pero no se observa el nombre de la institución, organización o movimiento que representan.

En la elección de 2011 se aprecia la organización evidenciando ciertos conflictos tales como el caso de representante suplente de pueblos indígenas quien lo respalda la

Coordinación Nacional Indígena y Campesina –CONIC- y no representa a un pueblo u organización indígena en sí, recordando que la normativa de elección establece que el representante de pueblos indígenas debe presentar documento que respalde su designación con base a las formas de organización de dichos pueblos, no organizaciones indígenas, las cuales tienen una naturaleza más de asociación, organización u otro tipo de sujetos no personales que deberían estar en el sector de organizaciones no gubernamentales.

En el caso de colegios profesionales se observa que los electos fueron profesionales en las áreas químicas y farmacéuticas, en este sentido no deberían ser aptos para elección dado que la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional se encamina al fortalecimiento del derecho a la alimentación. En este sector deberían estar representantes de los colegios de ingenieros agrónomos, humanidades-nutricionistas, entre otros; debido a que en el caso de consulta estos profesionales tendrían experiencia y conocimiento en el objeto y alcance de la ley para el bienestar de la población.

De los representantes del sector sindical ante INCOPAS llama la atención el representante del sindicato de empleados de un banco del sistema nacional, quien no tendría en principio respaldo de una organización laboral relacionada al tema de la agricultura, comercio, producción, alimentación y nutrición. De igual forma en los representantes de la iglesia católica se encuentra una persona que tiene cargo en una universidad, lo que tiene inconsistencia pues debería representar a la universidad y no a la iglesia.

Estos conflictos evidencian la falta de una normativa que integre lineamientos o estipulaciones que conduzcan a que la SESAN cuente con una Instancia de Consulta y Participación Social con conocimiento, experiencia y representación de los sectores involucrados al tema de seguridad alimentaria y nutricional al igual que al derecho a la alimentación de la población guatemalteca.

Ante esta situación se recomendaría que esta instancia de consulta y participación social tenga una naturaleza más representativa, llevando a las comunidades agrícolas o las relacionadas al tema SAN la designación de

representantes ante las autoridades regionales de la SESAN, quienes a su vez podrían elegir a sus delegados ante INCOPAS en las asambleas de elección a quienes están acreditados en las SESAN regionales. Con esto se tendría mayor participación social y/o ciudadana en el tema y relacionaría directamente a quienes se verían afectados en la toma de decisiones o ejecución de políticas.

Este mecanismo supondría la integración de una política más democrática, pues vendría desde la población las propuestas o las consultas que se harían a través del espacio que tiene la SESAN para ello. Además se sugeriría implementar un mecanismo de participación social menos excluyente para que cualquier ciudadano/a, líder/esa de la comunidad pueda participar en los espacios abiertos para los sectores donde encuentren oportuno su involucramiento.

La intención de incorporar a los Consejos de Desarrollo Comunitarios al tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene su debilidad cuando los miembros de estas organizaciones sociales son designados por el Alcalde o Consejo Municipal cooptando los espacios de participación de la ciudadanía. Esto representaría un conflicto de interés para quienes ostentan el cargo de presidente o miembro de junta directiva del COCODE, pues representarían en ese caso los intereses político-partidarios.

Según Richar L. Harris (2000) la democratización del Estado y la gestión pública es una necesidad social en la mayoría de sociedades en la actualidad, porque es el único sistema que puede acomodar las demandas y necesidades cada vez más complejas y el ritmo de cambio acelerado de las sociedades contemporáneas.

Para ello sugiere que las instituciones integren un sistema de valores para alcanzar este fin primordial, principios que fomenten a la integración plena y libre de comunicación entre las personas sin distinción de jerarquía, el fomentar el consenso en lugar de coerción y la transacción para solucionar conflictos; buscar la idoneidad y el conocimiento como fuentes de influencia en vez del amiguismo o privilegios que devienen del poder; la confianza en la autogestión como la mejor manera de manejar las cosas –especialmente al nivel individual, grupal y comunal.

Asimismo Harris sugiere que los valores lleven a la inclusión y participación de todos los afectados en la toma de decisiones; el respeto de las diferencias étnicas, raciales, de clase, religiosas, nacionales, sexuales, etcétera, en vez de discriminar contra las personas o grupos por esas diferencias; y el reemplazo de las relaciones asimétricas de dominación y dependencia implicadas en el binomio sujeto-objeto, por las relaciones simétricas e igualitarias implicadas en el binomio sujeto-objeto (Harris, 1999).

La propuesta de este autor, es en parte la que se hace, sugiriendo la reforma de la normativa, considerando las experiencias obtenidas en ejercicios electorales anteriores, sumado a él, la propuesta de participación de líderes y ciudadanos comunes, logrando con esto, la democratización de la Instancia de Consulta y Participación Social de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, como órgano y espacio de participación ciudadana y social.

A manera de conclusión, la Instancia de Consulta y Participación Social de la SESAN, no refleja la participación social que sugiere tanto los Acuerdos de Paz como la Ley Marco para el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano.

Los procesos de elección para representantes de sectores, no observan del todo los principios democráticos para una autogestión, que como indica Harris (2000) es el encuadre de la democracia como definición. Para ello se sugiere la reforma de su normatividad e implementación de procesos de participación social más acercadas a las comunidades y poblaciones que pudieran ser afectadas en las tomas de decisiones de la autoridad nacional SAN.

En este aspecto, el neoinstitucionalismo no logra concretarse, pues aunque la norma determina la obligada participación de la sociedad civil como una forma de controlar los intereses particulares de algunos individuos, y de evitar la concentración del poder en las autoridades, existen otros factores –no investigados, que evitan la realización armónica del objeto de esta teoría.

Este hecho, hace de la SINASAN y sus órganos de gobernanza, una institucionalidad poco funcional a la consecución de sus objetivos misionales. La falta de una autoridad rectora y de órganos de control que promuevan pesos y contrapesos en sus acciones, no permiten una autonomía e independencia, al menos en la toma de decisiones. Al final, la población afectada por el hambre es quien paga el costo y lo hace en muchos casos con la vida.

CAPITULO V

5. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UN COMPROMISO MUNDIAL DE LAS NACIONES UNIDAS

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio están contenidos en la Declaración del Milenio los cuales son compromisos adquiridos por 189 países que incluyen a Guatemala en la Cumbre del Milenio celebrada del 6 al 8 de septiembre del año 2000 en Nueva York. La Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio pretende un mundo sin pobreza, donde todos y todas tengan un acceso a educación, salud, igualdad y a un entorno sostenible con pleno respeto de los derechos humanos (Naciones Unidas , 2000). Entre esta iniciativa se encuentra el compromiso de reducir para el año 2015 reducir la mitad del porcentaje de habitantes del planeta que padezcan hambre (Numeral 19, Resolución 55/2. Declaración del Milenio).

Considerando las generalidades del Derecho Internacional Público y el instrumento jurídico internacional – la declaración en sí, se puede definir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio como el conjunto de principios, compromisos y metas a los cuales los Estados suscribientes se obligan a cumplir comprometiendo para ello parte de su soberanía nacional para implementar políticas nacionales que atiendan los deberes que conlleva la declaración del milenio. La declaración internacional de los Estados implica priorizar los temas en la agenda nacional por parte de los Gobiernos para alcanzar las metas trazadas para el 2015.

5.1 Declaración del Milenio: reafirmación de la ONU para lograr un mundo más pacífico, más próspero y más justo

Desde la fundación de las Naciones Unidas en 1945, la organización se centraba en el resguardo de la paz y seguridad internacionales y los temas que conllevan a estos. El año 2000 representaba un nuevo reto para el organismo internacional de carácter universal. Una oportunidad de reestructurar las Naciones Unidas de forma que puedan realmente contribuir a mejorar la vida de los pueblos en el nuevo siglo (Naciones Unidas , 2000). No obstante la consolidación de los compromisos del milenio fue el resultado de diversos procesos de diálogo entre países miembros de la ONU.

En 1998 bajo la Resolución 53/202, la Asamblea General consideró el informe del Secretario General relativo a la renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma (A/51/950 y Add. 1 a 7), y la nota del Secretario General relativa a la Asamblea del Milenio, el sistema de las Naciones Unidas (Comisión Especial) y el Foro del Milenio (A/52/850) para decidir designar el quincuagésimo quinto periodo de sesiones del máximo órgano de decisión para celebrar la “Asamblea de las Naciones Unidas al Milenio” (Naciones Unidas , 2000).

En marzo de 2000 la Asamblea decidió que la cumbre se llevaría a cabo del 6 al 8 de septiembre del mismo año, de igual manera se decidió que la Cumbre del Milenio consistiría en sesiones plenarias y cuatro reuniones interactivas de mesas redondas y que cada una de las reuniones interactivas se celebrara al mismo tiempo que una sesión plenaria. De igual forma la Asamblea decidió que debido a que la Cumbre del Milenio constituye un momento de simbolismo excepcional, el país del Presidente del quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General y el país del Presidente del quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea presidieran conjuntamente la Cumbre; esto según la resolución 54/254 (Naciones Unidas , 2000).

La Declaración se orienta a implementar esfuerzos para un futuro en común entre los países del mundo, tomando en cuenta el interés común entre todos los pueblos, culturas y creencias: la humanidad en toda su diversidad, tratando para ello que la mundialización sea incluyente y equitativa en todo. El documento reafirma la fe de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y en su carta como piedra angular para construir un mundo más pacífico, próspero y justo, reconociendo para ello la responsabilidad de la comunidad internacional y de los gobiernos del planeta para alcanzar la plena dignidad humana, la igualdad y la equidad y el compromiso de los líderes del mundo hacia sus ciudadanos, en especial a la niñez y los sectores de la población con más vulnerabilidad (Naciones Unidas , 2000).

Los principios declarados por los Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros de las Naciones Unidas y que son la base de la Declaración del Milenio son: libertad, igualdad (de los individuos y las naciones), solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida. Estos valores son fundamentales para las Relaciones Internacionales en el siglo XXI (Naciones Unidas , 2000).

Parte de La Declaración es el articulado de objetivos cuyo fin tiene la promoción de la paz, la seguridad y el desarme. De igual forma los líderes mundiales se comprometieron a fortalecer el estado de derecho y a garantizar el cumplimiento de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, a fin de proporcionar a las Naciones Unidas los recursos necesarios para la prevención de conflictos y su resolución pacífica, y para tomar medidas contra el problema internacional de las drogas y el terrorismo (Naciones Unidas , 2000).

A la vez se responsabilizaron en reducir los efectos adversos de las sanciones económicas en poblaciones inocentes y a someter los regímenes de sanciones a revisiones periódicas, a instar a la acción constructiva en materia de desarme y a reforzar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. El documento insta a sus partes a eliminar las armas de destrucción masiva, especialmente las nucleares y a mantener todas las opciones abiertas para este fin, incluida la posibilidad de convocar una conferencia internacional para determinar formas adecuadas de eliminar los peligros nucleares.

La parte que interesa para vincular el compromiso de Guatemala como Estado con el resto de los países del mundo en la Declaración, es el de establecer nuevas alianzas mundiales para reducir la pobreza extrema y estableciendo para ello una serie de metas con plazos concretos, con el 2015 como fecha límite, que se conocen desde la Cumbre del Milenio como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

De acuerdo a la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000), los Objetivos de desarrollo del Milenio son los siguientes:

- ❖ Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- ❖ Lograr la enseñanza primaria universal.
- ❖ Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.
- ❖ Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
- ❖ Mejorar la salud materna.
- ❖ Combatir el VIH / SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- ❖ Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Y;
- ❖ Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

5.2 La meta 1 C de los ODM'S

La preocupación de las Naciones Unidas para combatir la desigualdad y la pobreza que padece gran parte de la población mundial –como también es el caso de Guatemala, permitió buscar compromisos de la Asamblea General en la Cumbre del Milenio en el año 2000 para que los países se comprometan en atender las necesidades de sus poblaciones en tiempos de paz mundial. Como se vio en su momento, los indicadores de hambre y desnutrición en América Latina reflejaban una realidad que hasta finales de la década de los 90 no se había tomado en cuenta como parte de la política internacional.

Bajo la idea de un mundo más pacífico, más próspero y más justo, las naciones del mundo reconocen la responsabilidad que tienen para con sus sociedades para defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en sus territorios en especial los más vulnerables. El objetivo uno y su meta uno 'c' reafirman los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas que trascienden los tiempos y son de carácter universal (Naciones Unidas , 2000).

El objetivo de desarrollo del milenio consistente en erradicar la pobreza extrema y el hambre y su meta en reducir la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas que padecen de hambre -ODM1Meta 1C- toma su importancia por el principio de libertad que establece la Declaración que fomenta el derecho de hombres y mujeres de vivir con dignidad y libres del hambre (Naciones Unidas , 2000).

Para alcanzar el objetivo y su meta, las naciones comprometidas deben de establecer condiciones para superar el hambre y para ello existen otros indicadores relacionados, tales como la reducción de la pobreza y fomento del desarrollo para crear condiciones que permitan contrarrestar – y no sólo paliar, el hambre de manera integral.

Las Naciones Unidas buscan con este objetivo y meta que las personas que padecen de hambre y pobreza no vuelvan a padecerlo nuevamente para que las sociedades que sufren de este flagelo vivan con dignidad humana y que las nuevas generaciones vivan libres de la esclavitud del hambre y sus efectos que no permiten el desarrollo humano y por ende de sus sociedades.

CAPITULO VI

6. DIAGNÓSTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO GUATEMALTECO EN MATERIA DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

6.1 Implementación de políticas para el avance en el cumplimiento de la meta uno 'c'

Luego de ahondar por las distintas concepciones sobre soberanía y seguridad alimentaria, su importancia en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, es importante para el estudio preguntarse ¿Cuánto se ha avanzado en los últimos años en la implementación de políticas públicas relacionadas con la soberanía/seguridad alimentaria para el cumplimiento de la meta 1C del primer objetivo de desarrollo del milenio? ¿Cuánto ha hecho el Estado por asegurar el derecho a la alimentación de la población guatemalteca que se encuentra en vulnerabilidad de inseguridad alimentaria?

La presente investigación tiene como meta para su desarrollo, probar la implementación de convenios internacionales en el ordenamiento jurídico guatemalteco en materia de soberanía alimentaria para comprobar sus alcances en el reforzamiento del ordenamiento jurídico nacional. Este esfuerzo también incluye la comprobación de la hipótesis en la que se cimenta el estudio, la cual se plantea a que, mientras más leyes nacionales integrales sobre el derecho a la alimentación existan en Guatemala; más institucionalidad habra para atender la meta 1C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el cumplimiento de los compromisos del Estado ante la comunidad internacional.

Por ello, se consideró importante realizar un análisis comparativo, tomando en cuenta para ello, examinar los principios internacionales del derecho a la alimentación, estipulados en convenios o tratados multilaterales a través de organismos intergubernamentales de carácter regional como la Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria Nutricional del Parlamento Latinoamericano.

Las Relaciones Internacionales son *“todas aquellas relaciones sociales, y los actores que las generan, que gozan de la cualidad de la internacionalidad por contribuir de modo eficaz y relevante a la formación, dinámica y desaparición de una sociedad internacional considerada como una sociedad diferenciada”* (Calduch, 2001).

Es por esto, que el problema del hambre y su erradicación, son temas nacionales producto de las relaciones sociales que involucra distintos actores y que son de carácter internacional, desde que el orden internacional predominante, establece este tema como parte importante de erradicar, para el desarrollo.

La sociedad guatemalteca se organiza en un Estado, que tiene como base jurídica y legal la Constitución y que su conjunto de normas que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, y entre las personas.

El análisis de las normas jurídicas relacionadas al derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, persigue dilucidar si las políticas públicas existentes sirven de base jurídica en la estructuración de las instituciones públicas encargadas de administrar el derecho a la alimentación y por ende fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca. Es decir, que con el hecho de que existan leyes o normas implica la existencia de instituciones que administren políticas públicas que fortalezcan y fomenten la disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad de alimentos en todo momento.

Para el análisis comparativo se tomó como base, la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 en la ciudad de Panamá, y se contrastó con el ordenamiento jurídico nacional relacionado al Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala.

Para hacer el análisis se utilizó una matriz de verificación de existencia de datos comparativos utilizando como parámetro la Ley Marco del Parlamento Latinoamericano para que en base a los principios y lineamientos se analizara por un lado la implementación de políticas o normas que fortalezcan la seguridad alimentaria y por

otro, se logre establecer si el Estado reclama la soberanía alimentaria para garantizar su compromiso social e internacional del derecho a la alimentación (Ver anexo C).

Con ello se pretende establecer la existencia o no de normas o políticas que dan legalidad a las acciones del Estado, desde el punto de vista que, este no puede actuar sino cuenta con un marco jurídico. Además se hace la observación de normas o leyes que establezcan la creación de instituciones o agencias del Estado encargadas de la coordinación e implementación de estrategias nacionales para ejecutar las disposiciones legales que se establezcan en materia de alimentación.

Para analizar la normatividad de la seguridad alimentaria se utilizó el estándar internacional establecido en la ley marco que es “asegurar el derecho a la alimentación” se establecieron 5 componentes y 14 indicadores. En el caso de la soberanía alimentaria el estándar internacional fue “el derecho de un Estado en definir sus propias políticas y estrategias para garantizar el derecho a la alimentación”, se analizaron las políticas, estrategias e institucionalidad y se determinaron 23 variables y 25 indicadores.

La fuente de información para este análisis comparativo fueron las leyes, reglamentos y disposiciones enmarcados en la Constitución Política de la República, Decretos, Acuerdos Gubernativos y Ministeriales que resguarden el interés del Estado en relación al derecho a la alimentación. Siguiendo para ello la jerarquía kelseniana de la normatividad de un Estado.

En este sentido se analizaron: la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional Decreto 32-2005, el Código de Salud Decreto 90-97, el Decreto 24-99 Ley de Fondo de Tierras, el Decreto 1-2012 Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 (Creación del Ministerio de Desarrollo Social), el Acuerdo Gubernativo 278-98 Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el Acuerdo Gubernativo 75-2006 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, el Marco Estratégico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2016 Resolución No. 10 del 28/10/2011 de la Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Plan Nacional de Respuesta de la Coordinadora

Nacional para la Reducción de Desastres –Conred, el Plan Operativo Anual 2014 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

El diagnóstico se presenta en gráficas que refieren a la implementación de normas y principios internacionales al ordenamiento jurídico guatemalteco. Se hace utilizando colores tales como el verde, para indicar que el componente observado evidencia la existencia de principios o normas en materia de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional internacional –implementados en la norma nacional. Mientras que el rojo, se utiliza para probar la inexistencia o la falta de implementación de estándares internacionales en la materia, en las leyes o normativas del país.

6.2 Diagnóstico de la implementación en Guatemala de normas de seguridad alimentaria según la Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria

Visto que el Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es el cuerpo normativo que regula en específico la acción y la forma de implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se consideró esta norma, como el pilar del Derecho a la Alimentación, pues en la exposición de motivos de la aprobación de dicha ley, se encontraba el atender el problema del hambre y la desnutrición, así como sus efectos colaterales.

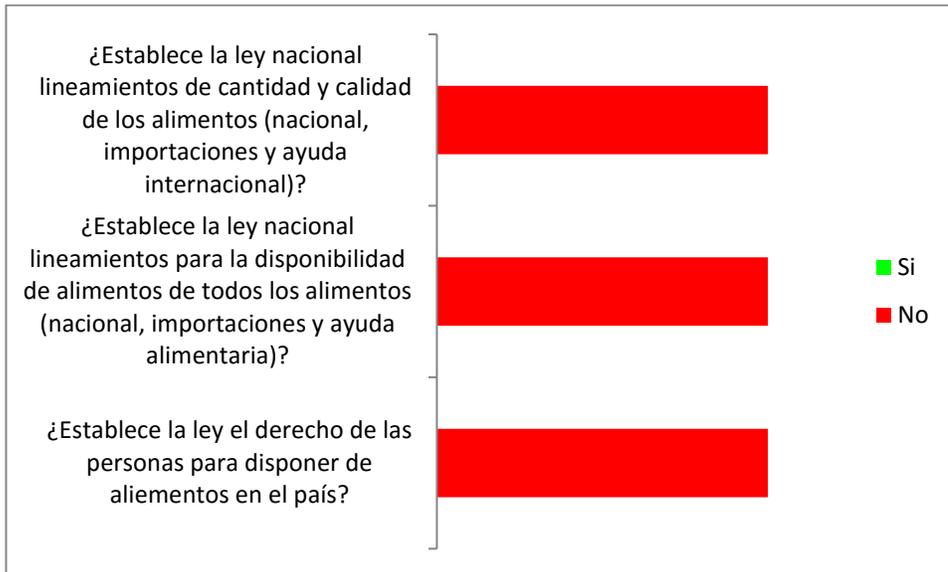
En general, en atención a los componentes analizados en el Decreto 32-2005, se observó falta de normas que respondan a la necesidad de la población para la disponibilidad de los alimentos. En lo que refiere a la accesibilidad, la implementación atiende sólo 2 de los 4 aspectos que el estándar internacional refiere.

La observación de los datos, muestra la falta de normas que permiten al Estado a través de sus instituciones, intervenir en el tema de utilización y estabilidad de los alimentos. La institucionalidad mostró la existencia de 3 de los 5 indicadores que permiten evidenciar un sistema de capacidades para la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas.

Cada uno de estos componentes, se detallan a continuación más ampliamente.

6.2.1 La disponibilidad, producción o importación de alimentos para asegurar el derecho a la alimentación

Gráfica No. 9
Verificación de normas/principios internacionales SAN
En el Decreto 32-2005 Ley SINASAN



La disponibilidad de alimentos se entiende para el presente análisis, como el haber de alimentos en cantidad y calidad suficientes, obtenidos a través de la producción de un país o de importaciones -incluyendo la ayuda alimentaria (Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria , 2012).

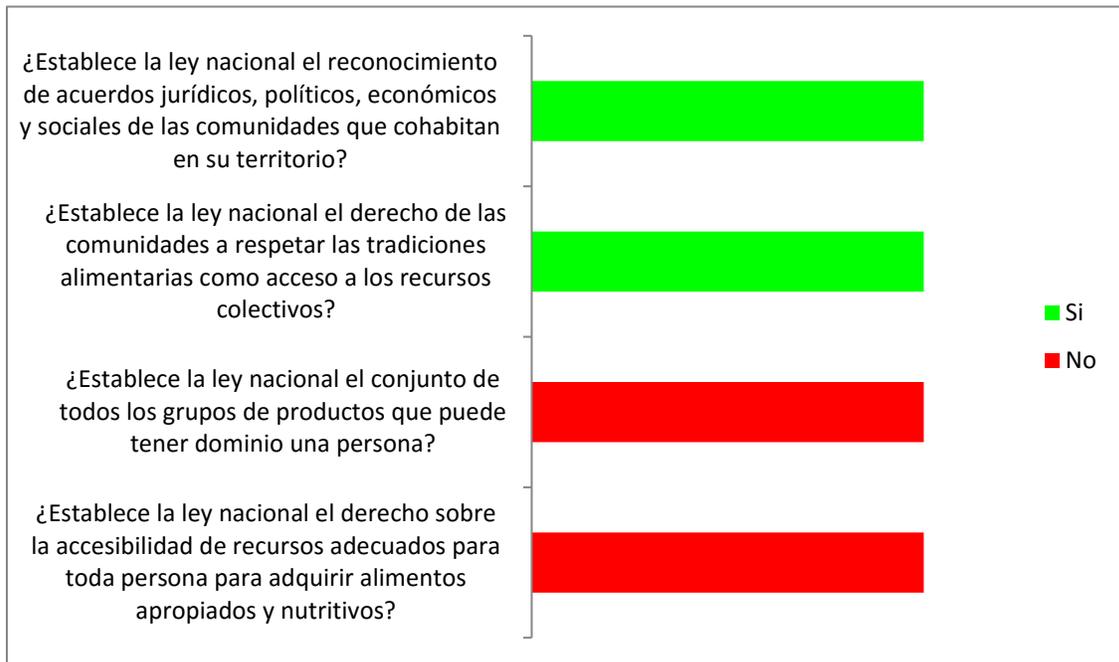
De acuerdo a los datos de la norma observada, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional Decreto 32-2005 no establece ni determina el derecho de las personas para disponer de alimentos en el país. De igual forma no establece lineamientos para su disponibilidad a nivel nacional, en importaciones o ayuda alimentaria; asimismo, no norma disposiciones de cantidad y calidad de los alimentos (nacional, importaciones y ayuda internacional).

El Decreto 32-2005 en materia de disponibilidad de alimentos no regula, norma o establece ningún mecanismo para asegurar el derecho de disponibilidad de alimentos de las personas en Guatemala con el objeto de resguardar su seguridad alimentaria. En este aspecto el país se encuentra en deuda con la población para completar los

estándares internacionales para alcanzar una verdadera reducción de personas con hambre y desnutrición.

6.2.2 Acceso a recursos para adquirir alimentos apropiados y nutritivos

Gráfica No. 10
Verificación de normas/principios internacionales SAN sobre accesibilidad
En el Decreto 32-2005 Ley SINASAN



La Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano, establece que el acceso a los alimentos, es uno de los componentes importante de la seguridad alimentaria, por lo que se entiende a esto como “el acceso a toda persona a los recursos adecuados (recursos a los que tiene derecho), para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.

Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos) (Artículo 9 Literal b).

En este aspecto se ha observado que la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, no establece el derecho sobre la accesibilidad de recursos adecuados para toda persona en adquirir alimentos apropiados y nutritivos. El Reglamento de la Ley define el acceso a los alimentos como la capacidad de la población para adquirir los

alimentos vía producción, compra, transferencia y/o donaciones (Artículo 2 numeral 1), más no se reconoce como derecho. De igual manera no establece el conjunto de todos los grupos de productos que puede tener dominio una persona como lo establece la Ley Marco.

Parte de la integralidad de la seguridad alimentaria es que la ley nacional establezca el derecho de las comunidades a respetar las tradiciones alimentarias como acceso a los recursos colectivos, en Guatemala aunque no exista una norma que brinde este derecho colectivo, a las distintas comunidades sociolingüística que cohabitan en el país, se tomó en cuenta el principio rector de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional determinando que el Estado garantiza el acceso de alimentos con pertinencia cultural, basado en modelos productivos sostenibles que respeten la diversidad cultural (Artículo 4 literal f y g).

Aunque esto es un avance en el tema del derecho alimentario, la Política Nacional no es un ordenamiento jurídico vinculante, sino es un conjunto de principios y acuerdos consensuados entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca y funcionarios del organismo ejecutivo.

La Política es de Gobierno, más no de Estado, pues no está decretada por el Congreso de la República como ley nacional sino que forma parte de un sistema de seguridad alimentaria y que es sujeta a la modificación o refrendación del ejecutivo, vulnerando de esta manera la autenticidad del espíritu de respeto a la diversidad cultural que el parámetro internacional conlleva.

Esto mismo sucede con la disposición existente sobre el reconocimiento de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de las comunidades que cohabitan en un territorio, pues aunque la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional promueva la participación ciudadana articulada de la población en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas sectoriales que se deriven de ella, esto no se encuentra en la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y como ya se ha visto anteriormente, los espacios de participación social como la INCOPAS son sujetos a criterios discrecionales de participación ciudadana, por lo que no es del todo

democrática si se ve la participación de los diversos sectores de la población como parte de ella.

Este hecho comprueba que la correlación de fuerzas económicas premian las acciones del Gobierno, que representa los intereses de quienes les han promovido al acceso del poder público, llámense financistas, contratistas o élite dominante. En este aspecto, las ideas del neoliberalismo en cuanto a la poca o nula intervención del Estado en el mercado, son los principios que rigen la disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad de los alimentos.

A esto se une la neoinstitucionalización de las entidades públicas, que si bien en el marco legal buscan concretar los principios de esta teoría, en la práctica, no se ha logrado materializar; es posible que una de sus causas podría ser el vacío legal que tiene la norma, dado que si bien la Ley SAN establece la necesaria participación ciudadana, ésta no establece claramente la obligatoriedad de que la INCOPAS se participe en la toma de decisiones.

La Ley indica que éste órgano se le requiera, brindará aportes técnicos, identificará e instrumentará acciones en temas relacionados con la SAN cuando le sea requerido por la SESAN. La participación queda a discreción del órgano de coordinación, gobernado por el Ejecutivo.

6.2.3 Utilización biológica de los alimentos

Este componente comprende el derecho a la alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan las necesidades fisiológicas de las personas (Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria. Artículo 9 literal 'c').

De acuerdo con el parámetro internacional, la ley nacional sobre seguridad alimentaria debería establecer el derecho de utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada. Sobre este aspecto, se ha observado que el Decreto 32-2005 no determina este derecho para la población guatemalteca. El Reglamento de la Ley define la utilización biológica de los alimentos como se establece

en la Ley Marco, pero no como derecho per se (Acuerdo Gubernativo 75-2006. Artículo 2 Numeral 15).

Este hecho hace que no exista una norma que obligue al Estado y a la institucionalidad pertinente a asegurar que la utilización biológica de los alimentos se materialice a través de una línea de acción o programas estratégicos.

Según el Programa Especial de Seguridad Alimentaria de Centroamérica de la FAO, la utilización biológica de los alimentos comprende el estado nutricional, como resultado del uso individual de los alimentos (ingestión, absorción y utilización).

De acuerdo a esta entidad sub-regional, la falta de este aspecto hace que exista la desnutrición o malnutrición e indica que la forma de medirlo es a través del número de niños y niñas malnutridos. En este aspecto, Guatemala a abril de 2015 presentó un dato de 11 niños fallecidos debido a la falta de nutrientes como proteínas, y otros dos sufrían marasmo (Orozco, 2015).

Este número puede ser mayor debido a que la forma de medición cambió, de acuerdo a la coordinadora de INCOPAS Noemí Racancoj. De acuerdo a esta representante de organizaciones sociales, citada por Orozco, “A partir del año pasado [2014] se habla de muertes de niños por causas asociadas a la desnutrición, y no que murieron por estar desnutridos. Ahora ponen otro nombre para disminuir la cantidad de muertes que ocurren en el país”.

Estos datos muestran la falta de acciones por atender el derecho que la población tiene en la utilización biológica de los alimentos y la lamentable muerte de niños evidencia la falta de atención a este problema.

6.2.4 Estabilidad de los alimentos para la seguridad alimentaria

El parámetro internacional determina que para tener seguridad alimentaria una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas de cualquier índole, ni de acontecimientos cíclicos. De esta manera el concepto de estabilidad se refiere tanto al sentido de disponibilidad como a la del acceso a la alimentación.

La Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria sugiere que la ley nacional en esta materia debería establecer el acceso y la disponibilidad adecuada de alimentos en todo momento, inclusive en crisis repentinas.

En relación a este principio se ha observado que el Decreto 32-2005 establece en el artículo 17 que el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – 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, sin que para ello se declare estado de emergencia en las comunidades que sean identificada.

El Reglamento de la Ley determina que la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional identificará y/o validará por medio de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los problemas coyunturales de desnutrición, hambre y disponibilidad alimentaria para su aprobación.

Dichos planes deberán ser formulados y ejecutados bajo una visión técnica y articulados sobre los espacios institucionales y estructurales organizativas establecidos en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley de Descentralización y Código Municipal.

Aunque la intención de Estado es buena para asegurar acciones en casos coyunturales, no se observa el espíritu real del principio para asegurar la disponibilidad y el acceso de alimentos en todo momento. Se observa que tanto la SESAN como la CONASAN no tienen independencia para actuar, pues deben someter cualquier resolución al Congreso para que este autorice la coordinación interinstitucional o la reorientación de los recursos para tomar acciones concretas en casos donde se corra riesgo de inseguridad alimentaria.

La falta de un ente rector – no un órgano, y una autoridad reguladora del derecho a la alimentación no permiten, por un lado, que se tomen acciones inmediatas, sino es a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que difícilmente se

reúne para tomar decisiones, además por otra parte, los antecedentes de la politización de las ayudas sociales, hacen que las acciones de los organismos que conforman la CONASAN, que son en su totalidad ministerios, secretarías y agencias del Ejecutivo presidido por el Vicepresidente, se encuentren ante el riesgo de que no exista debate ni participación social y ciudadana en la toma de decisiones y por ende inseguridad alimentaria para las poblaciones que realmente necesitan que el Estado intervenga.

6.3 Comprobación de la implementación de normas que fomentan la soberanía alimentaria y nutricional en Guatemala

La soberanía alimentaria y nutricional, como se ha mencionado antes, es el derecho de un Estado en definir sus propias políticas y estrategias para garantizar el derecho a la alimentación. Para su comprobar la existencia de normas que permitan establecer soberanía en la producción, acceso, distribución y utilización de los alimentos, fue necesario utilizar una matriz de verificación de existencia de políticas, estrategias e institucionalidad, con el mismo formato utilizado en el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Esto, con el objeto de establecer la implementación de estándares internacionales en materia de derecho a la alimentación, en el ordenamiento jurídico guatemalteco y mostrar que el país reclama la soberanía en los alimentos, implícitamente en leyes y ordenamientos.

Para ellos se establecieron tres componentes: a) políticas, b) estrategias y c) institucionalidad. Para el análisis, se delimitaron 23 variables (13 en políticas, 6 en estrategias y 4 en institucionalidad) y 25 indicadores para comprobar la implementación de principios y lineamientos internacionales en dicho tema.

Como resultado, se comprobó que Guatemala no cuenta con un ordenamiento jurídico específico para establecer la soberanía alimentaria y nutricional, como sucede en otros países como Ecuador, Perú y Venezuela.

Esto no implica que el Estado no haya sido o sea soberano en reclamar sus derechos (en lo colectivo como pacto social) en el tema alimentario y nutricional. Pues

como ya se abordó anteriormente, la seguridad y la soberanía, son dos aspectos distintos que se interrelacionan.

Para el análisis, se consultó, todo lineamiento existente, ordenamiento legal, constitucional, leyes generales o específicas que tengan carácter, alcance nacional y de orden público relacionado con temas específicos de cada política conexas al derecho a la alimentación, encontrados a la fecha.

6.3.1 Políticas de interés nacional y soberanía alimentaria existentes en Guatemala

Tabla No. 4
Verificación de existencia de políticas sobre soberanía alimentaria

				Existe	Color
No.	Variables	No.	Indicador	Si	
				No	
1	Política declarando de interés nacional el derecho a la alimentación	1.1	¿Existe alguna norma que establece el interés nacional en el derecho a la alimentación?		
2	Política de Soberanía Alimentaria específica	2.1	¿Existe alguna norma específica que establezca la soberanía del Estado sobre la alimentación?		
3	Política de reforma agraria	3.1	¿Existe alguna norma que establezca la política agraria para el acceso integral a la tierra?		

En la tabla anterior, se muestra que Guatemala ha avanzado en el tema de soberanía alimentaria, debido a que el Estado ha definido libremente, en una ley nacional, el establecimiento de la soberanía alimentaria en modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, aunque no existe un fundamento legal, en declarar el interés nacional, el derecho a la alimentación.

De acuerdo al estándar internacional, debe existir alguna norma que establezca el interés nacional sobre el derecho a la alimentación. Considerando la jerarquía de Kelsen, se ha evaluado la norma suprema, fundamento y base legal del Estado, para determinar la existencia de un principio rector en el cual el Estado debe regirse.

La Constitución Política de la República, establece en el artículo 99 lo concerniente a la alimentación y nutrición. En ella determina que el Estado es responsable de que la población cuente con un sistema alimentario nacional efectivo, debiendo para ello, coordinar acciones entre sus instituciones y con organismos internacionales en esta materia. No obstante, no reconoce a la alimentación y nutrición, como un derecho, o de interés nacional.

Respecto a leyes dictadas en consecuencia de la Constitución, es decir leyes nacionales aprobadas por el Congreso de la República, como sucede con el Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tampoco se declara de interés nacional sobre el derecho a la alimentación, pues esta norma da continuidad a lo establecido en el artículo 99 de la Constitución.

Como refieren, los principios internacionales sobre derecho a la alimentación, la soberanía sobre los alimentos corresponde a la existencia de políticas, normas o leyes donde el Estado reclame la soberanía alimentaria en específico.

En esto se encontró que, Guatemala no cuenta con una ley específica en la materia, pero si cuenta, con principios que rigen el Decreto 32-2005 en el cual establece que *"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"* (Ley SINASAN, artículo 4).

La normativa deja fuera la accesibilidad, distribución y utilización de los alimentos, como pilares esenciales de la seguridad alimentaria. No existen políticas que reclamen la soberanía alimentaria. El Estado guatemalteco debería ser más concreto y reconocer como un fin primordial la soberanía alimentaria, como lo hace con la seguridad nacional territorial o la misma seguridad pública.

6.3.2 Políticas relacionadas a la reforma agraria y acceso a tierras

En la tabla No. 4 se muestra que Guatemala cuenta con una normatividad que establece la política agraria para el acceso integral a la tierra. De acuerdo al parámetro internacional, la soberanía alimentaria también consiste en la existencia de políticas,

normas, leyes o disposiciones generales que fomenten la política de reforma agraria para el acceso integral a la tierra.

En esta materia se ha observado que Guatemala cuenta en su Constitución la garantía a la propiedad privada, la protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas y la ordenanza al Estado que mediante programas especiales y legislación adecuada, este debe proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo (Artículos 67 y 68).

Aunque en la práctica, el tema agrario, en la actualidad no ha logrado satisfacer las necesidades de la población, en especial a las comunidades indígenas y mujeres. La poca disponibilidad de tierras estatales que reúnan condiciones favorables para que se habiten y las disputas territoriales resultado de los distintos procesos históricos del país, no permiten materializar el compromiso del Estado en brindar tierras a la población que la necesita, de manera integral.

Existen conjuntamente, normas legislativas y acuerdos gubernativos que garantizan el acceso integral a la tierra. El Decreto 32-2005 Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece integralidad en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ordenamiento territorial de acuerdo a las disposiciones de la Constitución.

Además el Decreto 24-99 Ley del Fondo Nacional de Tierras, establece la creación de una institución que tiene como naturaleza ser participativa y de servicio, instituida para facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrológicos.

Por otra parte, el Acuerdo Gubernativo 278-98 Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, establece que el ordenamiento territorial en cuanto a la ocupación del espacio, debe hacerse de acuerdo a criterios integrales de carácter biofísico, social, económico y político que garanticen el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales y la calidad de vida de los grupos humanos. Asimismo, establece como función de este Ministerio, definir la política de ordenamiento territorial y de utilización de las tierras nacionales y de reserva de la

Nación, y promover la administración descentralizada en la ejecución de esta política (Artículos 2 y 3).

Toda esta normatividad, cumple la jerarquía de Kelsen en todos los aspectos, para sustentar de mejor forma, la fuente de derecho y el principio de legalidad del Estado, en tomar acciones, en base a lo que la ley le determina. La siguiente gráfica, ilustra la jerarquía de leyes existentes en materia de acceso a tierras.

Gráfica No. 11
Jerarquía de las leyes existentes en materia de acceso a tierras existentes en Guatemala



Otras directrices orientativas para el acceso a tierras se encuentran en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral que contiene políticas sectoriales como la Política Agraria que tiene como fin reformar y democratizar “el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación su concentración mediante la dotación de tierras y otros mecanismos de acceso a la tierra, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos, para el desarrollo de las comunidades rurales” (Política 8.1).

No obstante se debe recordar que las políticas agrarias existentes son de Gobierno y no son políticas públicas del Estado, lo que no permite su observancia general del mismo. Guatemala no ha mostrado avances significativos en el tema de reforma agraria desde 1954.

6.3.3 Políticas guatemaltecas sobre producción, consumo, distribución, fomento de sistemas productivo y comercialización de alimentos

Tabla No. 5
Verificación de existencia de políticas sobre producción, consumo, distribución, fomento de sistemas productivos y comercialización de alimentos

				Existe	Color
No.	Variables	No.	Indicador	Si	
				No	
4	Políticas de producción y distribución de alimentos	4.1	¿Existe alguna norma u ordenanza que establezcan políticas de producción y distribución de alimentos?		
5	Políticas para consumo de alimentos sanos y nutritivos para toda la población	5.1	¿Existe norma u ordenanza donde establezca el consumo de alimentos sanos y nutritivos para toda la población?		
6	Políticas para fomentar sistemas productivos y comercialización de alimentos	6.1	¿Existe norma u ordenanza para fomentar sistemas productivos y comercialización de alimentos para asegurar el acceso a los alimentos?		

Otro indicador de que existe soberanía alimentaria en un Estado es la prevalencia de políticas de producción y distribución de alimentos. Sobre este tema, la Constitución guatemalteca no establece lineamientos al respecto, pero si en la ley nacional Decreto 32-2005.

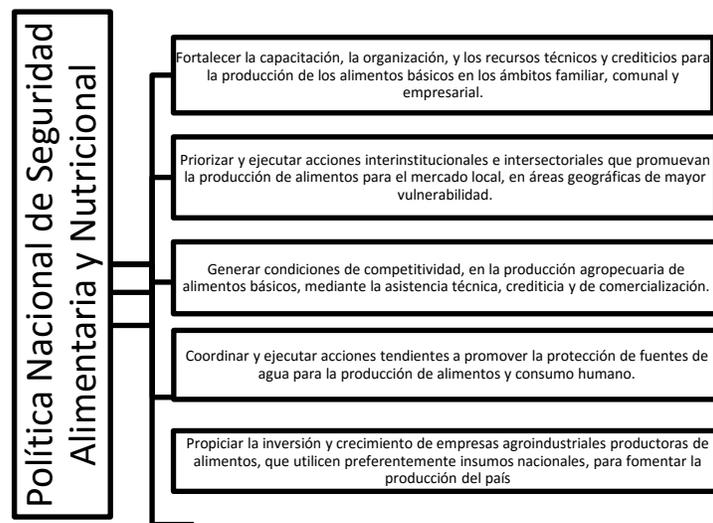
La Ley SAN establece que el sistema nacional de instituciones, que están al resguardo de la seguridad alimentaria, tiene como objetivo impulsar las metas o propuestas de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo económico del país (Artículo 7).

A su vez, la Política Nacional tiene como uno de sus objetivos asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente, en calidad y cantidad, de los alimentos necesarios para toda la población, a través de un equilibrio razonable entre la producción nacional y la importación de alimentos (Objetivo 8.1).

Además, cuenta con una estrategia de promoción de sistemas de producción sostenible (Estrategia 9.5), la cual se encamina, a fomentar la promoción de sistemas de producción agropecuaria sostenibles, fortaleciendo las diversas formas productivas, en el marco de la interculturalidad, fortaleciendo las cadenas productivas, y disminuyendo los niveles de intermediación comercial entre productores y consumidores.

De igual manera, dentro de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional cuenta con un eje programático que trata el tema de la disponibilidad de los alimentos comprendida en distintas acciones que se detallan a continuación, en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 12
Acciones de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para asegurar la disponibilidad de alimentos hacia la población



También el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación cuenta con una Política Agropecuaria 2011-2015 que busca contribuir al cierre de la brecha de la desigualdad y de manera conjunta buscar acciones que evidencien cambios significativos en los indicadores de desarrollo agropecuario y humano en las comunidades rurales, particularmente las campesinas e indígenas.

Uno de los objetivos estratégicos de la Política es impulsar la organización y capacidades individuales y comunitarias fomentando la producción, transferencia

tecnológica, transformación comercialización agropecuaria promoviendo y reactivando la economía campesina para el aumento de su productividad y competitividad a fin de alcanzar el desarrollo económico rural con equidad. Este documento encamina varias acciones que el Estado a través del Ministerio de Agricultura debe seguir para satisfacer la necesidad de producción y con ello contribuir con los pilares fundamentales de la seguridad alimentaria.

Otra política conexas es la Política Agrícola Pecuaria Forestal e Hidrobiológica de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Esta tiene como objetivo el “implementar modelos de producción sostenible y culturalmente pertinentes, en materia agrícola (...) en la perspectiva de alcanzar el pleno desarrollo humano de los sujetos” de dicha política (Numeral 12.5).

A esta iniciativa también se suma la Política Económica de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, este lineamiento establece el “implementar una política comercial en función de la protección de la producción nacional de alimentos; revisar los Tratados Comerciales Internacionales en función de los objetivos del desarrollo rural integral” (Política 8.3).

El objetivo de esta política se centra en “promover el impulso de políticas fiscales, macroeconómicas (monetaria, cambiaria, crediticia y comercial) y sectoriales que favorezcan el fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (Numeral 12.2).

El Estado guatemalteco en este aspecto ha mostrado avance en la implementación de políticas de sistemas productivos a través de ordenanzas ejecutivas, aunque el ideal sería el que el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional facultado por el artículo 15 del Decreto 32-2005 promoviera soberanamente para su aprobación ante el Congreso de la República, legislación y reglamentación necesaria de productos básicos de alimentación como maíz y frijol o cualquier otra disposición que contribuya al fortalecimiento de la seguridad alimentaria. Además tanto en la Ley como en cualquier otro articulado jurídico no establece normatividad para la distribución de alimentos.

Otro parámetro internacional que señala la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria es la relacionada a la existencia de políticas que aseguren el consumo de alimentos sanos y nutritivos para toda la población.

En relación a este indicador, se encontró que existen en Guatemala diversas normas en distintos cuerpos normativos que tienen carácter constitucional y normas legislativas emanadas del Congreso de la República. Entre estas políticas se encuentran las disposiciones contempladas en la Constitución Política de la República en la que el Estado se compromete con la población a velar porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud.

Para ello delega en las instituciones especializadas la coordinación de las acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nutritivo nacional efectivo. Otra política relacionada a este indicador es la que se encuentra en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación en el cual se le atribuye el desarrollar mecanismos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población (Artículo 3).

Del mismo modo, el Código de Salud Decreto 90-97 establece como un derecho de la población el consumir alimentos inocuos y de calidad aceptable, estableciendo de igual manera las acciones del Ministerio de Salud y demás instituciones del sector para garantizar el mismo por medio de la prevención y promoción (Artículo 128).

El Código de Salud mandata al Ministerio de Salud en coordinación con las demás instituciones del sector como responsable de formular las políticas y estrategias relacionadas con la protección e inocuidad de los alimentos creando para ello, el Programa Nacional de Control de Alimentos con la participación de los Ministerio con responsabilidad en el control de alimentos, de las municipalidades, del sector privado y otras organizaciones, que representen a los consumidores, creando mecanismos que aseguren la coordinación interinstitucional (Artículo 129).

El cuerpo normativo sobre la salud en Guatemala establece la participación de cada uno de los actores fundamentales institucionales para asegurar el derecho de las personas a consumir alimentos sanos y nutritivos (Ver del Artículo 130 al 133).

6.3.4 Políticas inclusivas e integrales: acceso y participación de la mujer y los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre el tema de derecho a la alimentación

Tabla No. 6
Verificación de la existencia de políticas inclusivas e integrales en la toma de decisiones sobre el derecho a la alimentación al ordenamiento jurídico guatemalteco

No.	Variables	No.	Indicador	Existe	Color
				Si	No
7	Políticas inclusivas e integrales	7.1	¿Son inclusivas e integrales dichas normas?		
8	Políticas de inclusión de los pueblos indígenas en acceso y toma de decisiones	8.1	¿Establecen las normas la inclusión de pueblos indígenas en el acceso y toma de decisiones sobre el derecho a la alimentación?		
9	Política de inclusión de la mujer en la toma de decisiones	9.1	¿Las normas establecen específicamente el acceso igualitario en la toma de decisiones para las mujeres en el tema de derecho de alimentación?		

El estudio de las políticas inclusivas e integrales existentes, sobre acceso y participación de la mujer y pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre el tema del derecho a la alimentación, muestra un avance en el país, como lo muestra la tabla anterior.

La Constitución Política establece la igualdad entre hombre y mujer sin importar su estado civil, ambos son iguales en dignidad y derechos, tienen las mismas oportunidades y responsabilidades (Artículo 4), este principio dogmático constitucional orienta la implementación de leyes y normas que encaminen la igualdad de oportunidades, responsabilidades y derechos entre ambos sexos.

A esto se suma, en tema específico de la seguridad alimentaria, que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN, orienta bajo los principios de equidad e integralidad a generar condiciones para que la población sin distinción de género, etnia, edad, nivel socioeconómico y lugar de residencia, tenga acceso seguro y oportuno a los alimentos.

Este principio orientan las acciones del Estado en el aseguramiento del derecho a la alimentación a que se implementen considerando la equidad e integralidad para el beneficio de toda la población guatemalteca sin excepción alguna.

En cuanto al principio de integralidad en la PNSAN, significa que en los aspectos de disponibilidad, acceso (tanto físico, económico como social), consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, se debe implementar respetando el ordenamiento territorial, la diversidad cultural, educación, salud, protección ambiental, recursos hídricos y productividad que se establezcan en la Constitución Política de la Republica, leyes y políticas públicas existentes encaminadas a garantizar el derecho a la alimentación.

De igual forma se implanta en las acciones en esta materia, el respeto a la diversidad étnica y cultural al orientar a los actores político-institucionales a asegurar que la población destinataria le sea respetada su identidad y derechos culturales, patrones de consumo, formas de organización, sistemas normativos y prácticas productivas.

También se ha considerado para la presente investigación sobre soberanía alimentaria, tomar en cuenta a la Política de Desarrollo Rural Integral que aunque no es una política que se relaciona directamente a la seguridad y soberanía alimentaria, forma parte conexas a las mismas, debido a que de acuerdo a la caracterización de la República de Guatemala (Instituto Nacional de Estadística, 2012).

El 48.5% de la población Guatemalteca se encuentra en el área rural, se estima que 7,096,381 de habitantes viven en la ruralidad. Es por esto que el desarrollo rural integral es importante para mejorar las condiciones de accesibilidad, disponibilidad y producción de alimentos para este sector de la sociedad.

De esta forma, se observó que en la Política de Desarrollo Rural Integral se encuentran algunos criterios que encaminan la inclusión y la integralidad tales como la articulación entre lo urbano y rural que busca la equidad en la asignación de recursos presupuestarios y en la distribución de los beneficios del desarrollo.

También se observa como el criterio general de la Política, la equidad de género, etaria y cultural, la cual busca la “superación de la desigualdad e inequidad de género, etaria, socioeconómica, cultural y ambiental, que prevalece en los territorios rurales, generando condiciones para reducir la pobreza y la eliminación de toda forma de exclusión y discriminación de la población rural, creando oportunidades, garantizando sus derechos y proveyendo el acceso a los medios de producción” (Numeral 5 de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional).

Esta política ayuda a crear condiciones para el acceso a los alimentos y fomentar la producción de estos mismos, bajo una integración de los sectores de la sociedad y participación de los actores directamente afectados.

De igual forma, la Política orienta la intervención del Estado hacia los sujetos priorizados apuntando a la “población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y rurales (...). La economía rural, indígena y campesina” (Numeral 6 de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional).

Estas políticas ayudan a que las acciones de las instituciones contribuyan a crear condiciones de acceso a los alimentos al erradicar paulatinamente la pobreza y pobreza extrema en las áreas rurales y comunidades indígenas, brindándoles un medio de producción como lo es la tierra para el cultivo.

Esto significaría la producción de alimentos de subsistencia y para la comercialización, mejorando el ingreso de los beneficiarios quienes dispondrían de financiamiento para optimizar su dieta y nutrición. Dentro de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se integran varias directrices que están enmarcadas como políticas sectoriales, entre estas se encuentran algunas que van relacionadas al tema de inclusión e integralidad para asegurar el derecho a la alimentación como la política social que “tiene como finalidad erradicar el racismo, la exclusión y marginación social, étnica, etaria y de género, para alcanzar el bienestar social y la seguridad humana en el área rural” (Política 8.4).

Esta política contribuiría a mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales promoviendo su desarrollo integral e implícitamente la seguridad alimentaria como parte fundamental del bienestar social y la seguridad humana. Otra política sectorial es la laboral que promueve “el pleno goce de los derechos laborales; el trabajo en el área rural y de las mujeres” (Política 8.5).

Con esta directriz, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral pretende fortalecer los derechos de los trabajadores en especial de aquellos que viven en el área rural y de las mujeres trabajadoras que habitan en ella.

Las políticas observadas encaminan a asegurar el derecho a la alimentación pero sin la intervención de los beneficiarios directos (mujeres y pueblos indígenas), es decir que se promueve el respeto de las etnias, culturas y la participación de la mujer pero no en la toma de decisiones.

El Estado a través de sus instituciones toman las decisiones a través de directrices horizontales que van de arriba hacia abajo (Funcionarios-población). Dentro de un Estado democrático como lo establece la Constitución Política de la República, la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones es fundamental para la gobernabilidad.

6.3.5 Políticas existentes sobre transparencia, participación ciudadana en la toma de decisiones y rendición de cuentas del Estado

Tabla No. 7
Verificación de existencia de políticas sobre transparencia, participación ciudadana en la toma de decisiones y rendición de cuentas del Estado

				Existe	Color
				Si	
No.	Variables	No.	Indicador	No	
10	Política de participación ciudadana en la toma de decisiones	10.1	¿Establecen las normas el derecho de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el derecho a la alimentación?		

El análisis de las políticas existentes en el ordenamiento jurídico de la materia, muestran que Guatemala cuenta con disposiciones que permiten al Estado tomar en cuenta la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el derecho a la alimentación. La tabla anterior muestra el avance que tiene el país en este aspecto.

Las políticas de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el derecho a la alimentación, es muy reducida o casi nula desde el espacio de participación creada en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En casos coyunturales la Ley y su Reglamento determinan que se acudiría a la organización social del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para atender emergencias o casos específicos. Esto significaría que los Consejos Comunitarios de Desarrollo deberían plantear las necesidades de las comunidades rurales y urbanas, para luego elevarlos al Consejo Municipal de Desarrollo presidido por el Alcalde y luego puesto al conocimiento del Consejo Departamental de Desarrollo dirigido por el Gobernador Departamental quien expondría ante el Consejo Nacional de Desarrollo las necesidades luego de una serie de filtros de carácter político-partidistas e intereses particulares debido a la discrecionalidad de quienes presiden los distintos niveles de consejos.

En este sentido la participación ciudadana en la toma de decisiones per se no se atiende, pues la normatividad existente no cuenta con mecanismos democráticos de participación desde las comunidades.

Las necesidades e intereses de la población no son los mismos que el de los sectores de la sociedad (iglesias, sector privado, funcionarios públicos), por lo que no se atiende el espíritu de soberanía en el tema alimentario, pues no es la voluntad del pueblo la que se materializa en las políticas que estructuran la seguridad alimentaria en el país.

Otro indicador de existencia de soberanía alimentaria es la determinación del Estado sobre políticas de transparencia y rendición de cuentas en el tema de alimentación. En este aspecto Guatemala establece a través de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe regirse bajo el principio de transparencia. Esto significa

que las intervenciones del Estado en el resguardo de la seguridad alimentaria deben estar basadas en información y métodos objetivos, que cuenten con mecanismos de monitoreo y evaluación permanentes, fomentando la transparencia en el gasto público, la auditoría social y que tomen en cuenta las necesidades de la población.

Además del principio de transparencia establecido en la Ley SINASAN Guatemala ha implementado una Ley de Acceso a la Información Pública bajo el Decreto 57-2008 que tiene entre su objeto el garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados (instituciones públicas) y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública. En leyes y normas las políticas de transparencia han sido implementadas al ordenamiento jurídico nacional, aunque en la práctica es difícil tener acceso a la información en cualquier materia.

6.3.6 Políticas de gestión de espacios rurales para la seguridad alimentaria

Por último, la existencia de algunas disposiciones constitucionales para establecer políticas encaminadas a fomentar la gestión de espacios rurales, muestran un avance en este tema, la Constitución Política de la República establece que el Estado debe impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de propiedad privada y de a protección al patrimonio familiar.

Siguiendo en parte este principio constitucional, a falta de una ley específica para el fomento de desarrollo rural integral, Guatemala estableció la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral que entre sus objetivos se encuentra el promover la sostenibilidad ambiental del desarrollo rural integral y el carácter público de todos los bienes naturales y servicios ambientales, así como la protección y mejoramiento del ambiente, impulsando un modelo de gestión ambiental integral y de ordenamiento territorial que también garantice los derechos de las comunidades indígenas y campesinas, así como las consultas correspondientes y los estudios de impacto ambiental y de pertinencia cultural.

6.4 Estrategias para garantizar el derecho a la alimentación en Guatemala

Gráfica No. 13
Verificación de normas/principios internacionales sobre estrategias para la soberanía alimentaria



Las estrategias dentro del tema de seguridad y soberanía alimentaria tiene como finalidad establecer mecanismos para superar la desnutrición y el hambre y garantizar la salud de la población (Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria , 2012).

De acuerdo al estudio se demuestra que de los 7 indicadores sobre la existencia de estrategias nacionales que permiten implementar las políticas establecidas para establecer soberanía alimentaria, Guatemala cuenta con 6, quedando pendiente la

existencias de estrategias o mecanismos para la inclusión de los pueblos indígenas y mujeres en la toma de decisiones concerniente al derecho a la alimentación, como muestra la tabla anterior.

La dirección Nacional de Innovación Académica de la Universidad Nacional de Colombia (2008), define a la estrategia como “un modelo coherente, unificador e integrador de decisiones que determina y revela el propósito de la organización (institución para el caso de la cosa pública) en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción, y prioridades en la asignación de recursos” –las paréntesis son propias. Sobre esto mismo, Carreto (2008) considera que la estrategia “es un conjunto de acciones que se llevan a cabo para lograr un fin determinado”.

Para el caso del que hacer público, son las instituciones que por disposiciones o políticas de Gobierno o de Estado se les da la tutela de los derechos o administración de las políticas públicas, que a su vez sujetas a la normatividad existente deben buscar la forma de materializar las ordenanzas que deben cumplir, buscando para ello los medios necesarios –financieros, técnicos y recurso humano, para hacer que se cumpla el compromiso del Gobierno o del Estado con la población.

Esta parte corresponde propiamente a la administración pública, el desarrollar la planificación necesaria para establecer metas y objetivos que orienten la satisfacción de las políticas determinadas en la normatividad en cada materia, que para este caso es la relacionada al derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria.

En este sentido, se ha observado las distintas planeaciones estratégicas que materializan las Políticas Nacionales relacionadas al tema del derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria integradas en los mismos documentos, cada uno abordado en el apartado anterior.

Además se ha encontrado la existencia del Pacto Hambre Cero del actual Gobierno –como consecución a los establecidos por el Gobierno 2008-2012, que se persigue el “reducir en 10% de la prevalencia de la desnutrición infantil, para finales del 2015; prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad en la niñez menores de 5 años, por la desnutrición aguda; promover la seguridad alimentaria y nutricional, fundamentalmente del desarrollo integral de la población guatemalteca y prevenir y

atender las emergencias alimentarias, relacionadas con el cambio climático y los desastres naturales”.

Este pacto se sustenta en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica. Este Pacto se trabaja en el marco del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el sistema de instituciones con responsabilidad de atender este tema.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación aborda el tema de seguridad alimentaria y nutricional en las acciones estratégicas dentro de una matriz de verificación que establece objetivos específicos, acciones estratégicas y herramientas de implementación en los Ejes de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Desarrollo Productivo y Comercial Agropecuario de la Política Agropecuaria 2011-2015.

En el tema de estrategias para crear condiciones necesarias para el acceso, disponibilidad y consumo de alimentos sanos y nutritivos en todo momento, se encontró que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha implementado dentro de sus Planes Operativos Anuales acciones que conllevan la vigilancia de regulación sanitaria internacional, de los alimentos, registro, control y vigilancia de los factores de riesgo del ambiente.

También incluye acciones para la prevención de la desnutrición crónica que están dirigidas a la prevención, reducción y control de la desnutrición crónica a través de actividades de: diagnóstico nutricional, alimentación complementaria, control periódico nutricional, consejería personalizada sobre el cuidado infantil y la preparación adecuada de los alimentos, inmunización con biológicos, desparasitación, promoción de la lactancia materna, vigilancia del agua, tratamiento adecuado de los problemas respiratorios y diarreicos. Dirigido específicamente a la población menor de cinco años.

Sobre estos mismos temas el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación es designado para mitigar la inseguridad alimentaria nutricional del país (Presidencia de la República, 2003), para ellos debe brindar asistencia alimentaria como incentivo en la realización de

trabajos comunitarios orientados al desarrollo social y atender a la población afectada por eventos climáticos, sociales, políticos y económicos.

También debe brindar apoyo mediante la dotación de insumos, equipo, herramientas, medios y asistencia técnica, promoviendo la producción local de alimentos, buscando asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente. Este Viceministerio con competencia en todo la República cuenta con un Plan Operativo Anual y por consiguiente con una asignación presupuestaria que le permite implementar las acciones para el cual fue creado.

También se observó que la Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional contenida en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral establece en la matriz operativa de este lineamiento, el promover la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional mediante el desarrollo integral de sus cuatro pilares (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica) privilegiando el desarrollo de mecanismos de producción sostenibles que permitan generar la suficiencia alimentaria del país, con alimentos cultural y socialmente pertinentes para la población (Numeral 12.4 de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional).

Sobre las estrategia para la comercialización de alimentos para su acceso y disponibilidad para toda la población, se ha encontrado que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación cuenta para contribuir con este y otros fines, con el Viceministerio de Desarrollo Económico Rural que tiene como objetivo estratégico el desarrollar proyectos productivos y sostenibles en áreas identificadas de pobreza y pobreza extrema, que permitan la mejora en la calidad de vida, el despegue económico y la transformación tecnológica de sus actividades.

De igual manera este Viceministerio tiene como objetivo operativo el implementar proyectos de desarrollo agrícola, proyectos de desarrollo agropecuario, proyectos de infraestructura productiva, proyectos de reconversión productiva, proyectos de fortalecimiento a la organización productiva y comercialización de los productos a nivel nacional e internacional.

Asimismo, la matriz operativa de las políticas sectoriales de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral establece para la operatividad de la Política Económica el

promover el impulso de políticas fiscales, macroeconómicas (monetaria, cambiaria, crediticia y comercial) y sectoriales que favorezcan el fortalecimiento de la economía rural, indígena y campesina para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (como se abordó anteriormente). Esta política cuenta con 5 líneas estratégicas que orientan la implementación de acciones en el tema del derecho a la alimentación.

En lo concerniente al abordaje estratégico para la gestión de espacios rurales para fomentar el desarrollo y asegurar la accesibilidad y disponibilidad de los alimentos para la población en todo momento, se encontró que Guatemala cuenta con el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina 2012-2015 a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el cual pretende propiciar el bienestar integral de la familia rural, campesina e indígena, en condición de alta y mediana vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y pobreza general (extrema y no extrema).

Así contribuirá a incrementar de manera sustentable los activos familiares para garantizar su ciclo anual de reproducción mediante la innovación, tecnificación e incremento productivo a partir de las mejores prácticas (tradicionales o aprendidas) en las restricciones de su territorialidad (lógicas productivas, zonas de vida, municipio, comunidad y parcelas familiares productivas).

De la misma manera, se cuenta con la Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, que tiene para su operatividad, el programa de encadenamientos productivos, el de acceso a factores de producción (servicios financieros y seguros agrícolas). En esta misma política nacional se encuentra integrada la Política Comercial Agrícola que pretende establecer programas para la compra-venta de granos básicos, acceso a mercados, apoyo a procesos agroindustriales e integración de cadenas productivas.

De acuerdo a los datos observados, se ha encontrado una ausencia de estrategias o mecanismos para la inclusión de pueblos indígenas y mujeres en la toma de decisión concerniente al derecho a la alimentación. La Instancia de Consulta y Participación Social del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional no es

un espacio de toma de decisiones, sino de consulta, aunque su integración, como ya se abordó anteriormente, no es del todo participativo por parte de los sectores de la población, existen pendientes en este tema para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria plena y democrática.

Sobre las estrategias o mecanismos existentes relacionadas a la participación ciudadana en temas de transparencia, rendición de cuentas y toma de decisiones en el tema al derecho a la alimentación, se encontró que dentro del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Occidente 2012-2016 determina la participación ciudadana/comunitaria para la protección social a la desnutrición a grupos vulnerables, la conservación del agua y los recursos naturales para el acceso a los alimentos, en los servicios financieros rurales para el acceso de los alimentos, en los servicios sociales en salud para la atención y prevención de la desnutrición para el aprovechamiento biológico de los alimentos, así como en el ingreso, competitividad y mercados para la coordinación y fortalecimiento institucional.

Todas estas son líneas de orientación estratégica pero sin ningún mecanismo establecido. En relación a la transparencia en el tema del derecho a la alimentación, la línea estratégica que orienta la rendición de cuentas del estado está sobre la asistencia alimentaria a grupos en condiciones de vulnerabilidad y en alto riesgo nutricional.

Son pocos los esfuerzos observados en los temas de participación ciudadana, de la mujer y los pueblos indígenas en la toma de decisiones, estas líneas de trabajo se encuentran entre los pendientes en el avance de la implementación de estrategias que permitan la rendición de cuentas del Estado con la participación de todos los sectores de la sociedad.

Sobre esto la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano determina que el “Estado tiene la obligación de informar a la población de los derechos establecidos en la ley y en normas de aplicación derivadas, apenas haya entrado en vigencia, así como de otras medidas adoptadas para facilitar y promover la realización del derecho a la alimentación” (Artículo 23) la transparencia y rendición de cuentas va de la mano con el acceso a la información y no específicamente la que establece la ley en la materia, sino

el derecho de las personas de conocer los servicios, beneficios, programas y proyectos que el Estado implementa en el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

De la misma manera, la Ley Marco establece que el “Estado velará por que las instituciones pertinentes posibiliten la participación plena y transparente del sector privado y de la sociedad civil, y en particular de representantes de los grupos más afectados” (Artículo 32), esto significa un esfuerzo para que la participación de la ciudadanía sea integral y desde las comunidades que son mayormente afectadas.

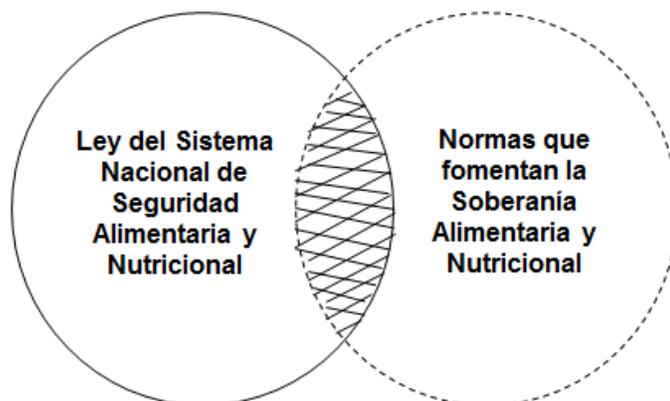
6.5 Verificación de existencia de la institucionalidad en la seguridad y soberanía alimentaria

La hipótesis que sustenta el estudio, hace referencia a la premisa: *“Mientras más leyes nacionales integrales sobre el derecho a la alimentación existan en Guatemala; más institucionalidad habrá para atender la meta 1C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el cumplimiento de los compromisos del Estado ante la comunidad internacional”* por tanto, el tema de institucionalidad y legalidad son parte fundamental de la presente investigación.

Sobre las normas existentes se encontró, que Guatemala ha implementado algunas normas sobre seguridad alimentaria y nutricional, y sobre soberanía alimentaria; aunque la primera no está contenida en la segunda, hay lineamientos que se complementan y que en su conjunto establecen un sistema que promueve un incipiente derecho a la alimentación.

La siguiente ilustración muestra la implementación de las normas que fomentan la Soberanía Alimentaria y Nutricional, que aún se encuentra distante a que las normas estén contenidas en su totalidad.

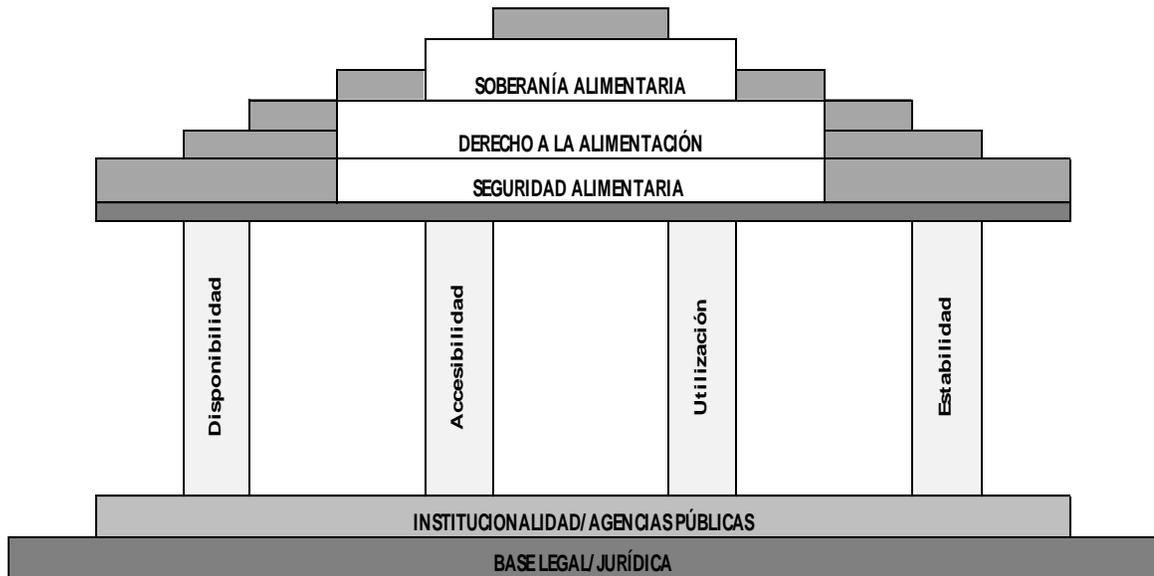
Ilustración No. 6
Conjunción de normas de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional existentes en Guatemala



Este hecho, muestra la existencia leyes nacionales integrales sobre el derecho a la alimentación, que permiten al Estado actuar para atender el problema del hambre en el país. No obstante, para que las disposiciones se materialicen, es necesario que existan agencias públicas responsables de administrar las políticas públicas que se establecen, que en el caso de Guatemala, conciernen a la seguridad alimentaria y nutricional.

En el tema de la soberanía alimentaria, se ha considerado establecer un ideal de la estructura política que sustenta este derecho, como parte esencial de los derechos humanos. La siguiente ilustración muestra una estructura cuyo cimiento lo constituye la base legal o jurídica, que a su vez sostiene a la institucionalidad en el tema alimentario; los principios rectores sujetan la seguridad alimentaria que fomentan el derecho a la alimentación y que a su vez conforman la soberanía alimentaria en el país.

Ilustración No. 7 Estructura ideal de la soberanía alimentaria

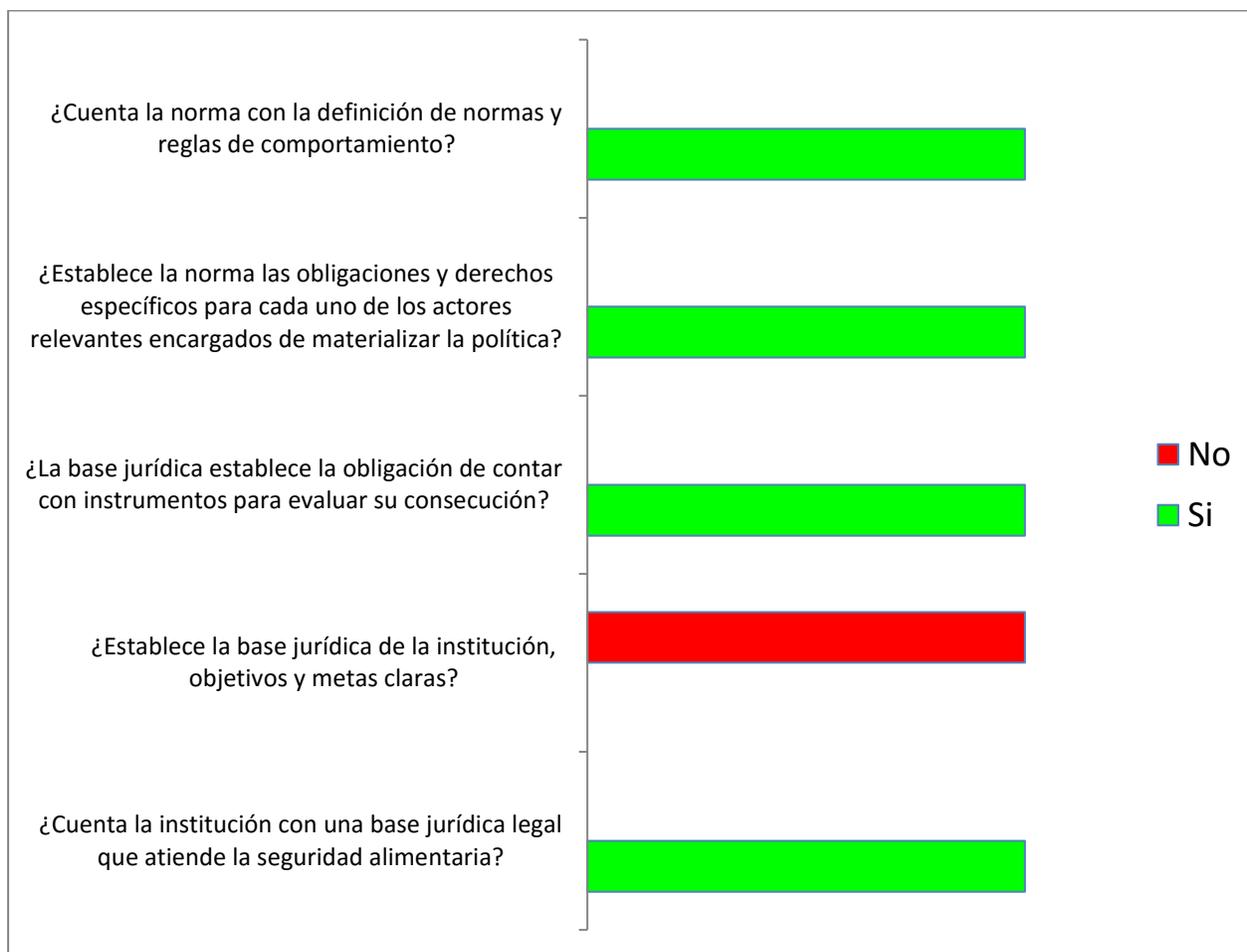


Visto que la investigación muestra la existencia de normas sobre el derecho a la alimentación, es imperativo analizar la institucionalidad o la existencia de agencias públicas que administren las disposiciones vigentes. Por ello, en la matriz de verificación de implementación de normas internacionales sobre el derecho a la alimentación al ordenamiento jurídico nacional, se estableció un apartado específico para probar la presencia de institucionalidad en esta materia.

6.5.1. Existencia de normas que sirvan de base a la institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional

Para el análisis de este componente, se ha considerado a la institucionalidad como el sistema de capacidades que permiten la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadana, es el atributo de la vida pública que debe construirse a partir del convencimiento de voluntades y la articulación de los intereses que definen el sentido mismo de la acción colectiva (Székely, 2006).

Gráfica No. 14
Verificación de la implementación de normas/principios internacionales SAN para
la institucionalidad
 En el Decreto 32-2005 Ley SINASAN



Considerando la definición Székely y tomando en cuenta el objeto de estudio del presente trabajo, se establece como parámetro, el sistema de capacidades que conforman la gobernación de los intereses en la reducción y combate del hambre de la sociedad civil y ciudadana como parte de la acción colectiva en el sector público.

Como se detalló anteriormente, la institucionalidad existente para atender las políticas públicas para erradicar el hambre en Guatemala se centra en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que es el marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar y ejecutar acciones de seguridad alimentaria y nutricional (Ley SINASAN . Artículo 7).

Dado que el interés común de las organizaciones sociales y ciudadanía para atender el tema de seguridad alimentaria se centra en este conjunto de instituciones públicas que establece el Decreto 32-2005, se analizó este cuerpo normativo, para observar la existencia de elementos que permitan asegurar un acuerdo político social.

De acuerdo a los principios de la institucionalidad que aborda Miguel Székely, anterior Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social de México, la política institucional debe emanar de una base jurídica legal, es decir un acuerdo político social que atienda el problema del hambre.

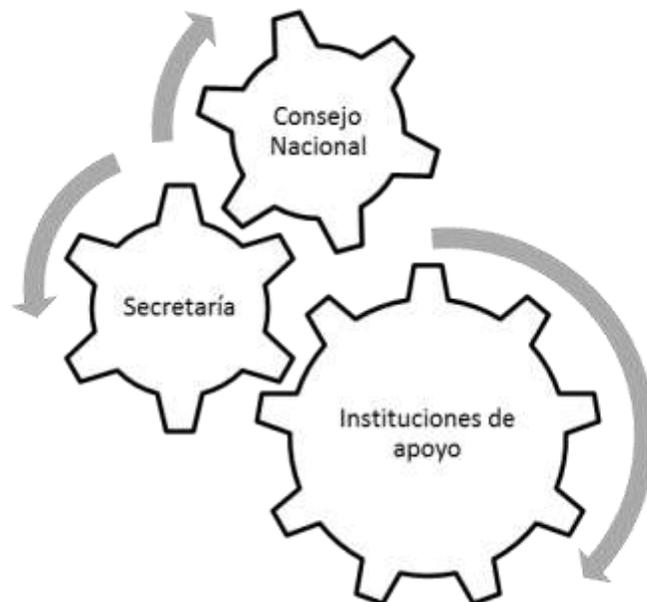
En este aspecto se observó que el Decreto 32-2005 denota la existencia de una norma que sustenta la creación de la SESAN, como ente coordinador de la SINASAN para la organización operativa interministerial las directrices del Plan Estratégico de SAN.

Aunque es importante resaltar, que la figura político-administrativa de la SESAN no la de un ente rector o autoridad superior en seguridad alimentaria, por lo que una institución que administre las políticas públicas para asegurar el derecho a la alimentación a la ciudadanía guatemalteca no existe. Más bien, sus atribuciones son las de coordinar y planificar técnicamente las disposiciones del CONSAN.

Es por ello, que la misma ley, coloca en una jerarquía establecida, a la SESAN en el segundo nivel de acción, como vínculo entre el nivel de dirección y decisión política y el nivel de ejecución conformado por las instituciones involucradas.

La siguiente gráfica con forma de engranaje muestra, la forma en la que funciona el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y el papel de la Secretaria para activar dicha estructura.

Gráfica No. 15
Funcionamiento del SINASAN en sus niveles de acción
Decreto 32-2005



Otro elemento importante para la institucionalidad social, es la existencia de normas que demarcan las obligaciones y derechos específicos, para cada uno de los actores relevantes, encargados de materializar la política social. Sobre este componente se observó, en el decreto antes referido, el establecimiento de obligaciones de las instituciones públicas involucradas, así como de los órganos que conforman la estructura de la SINASAN. No se observan derechos de los mismos.

Székely también refiere como elemento sustancial de la institucionalidad, la definición de normas y reglas de comportamiento tales como reglas de operación para los programas y acciones, construcción de padrones de beneficiarios, marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Sobre estos aspectos, la base jurídica determina la operatividad de la PNASAN y su Planificación Estratégica, también regula lo concerniente al servicio civil o recurso humano que atienda las responsabilidades relacionadas al derecho a la alimentación, estableciendo sanciones en el incumplimiento de sus obligaciones en el marco de dicha ley.

En este sentido, el Decreto 32-2005 establece en el artículo 41 sobre sanciones, que 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.

De igual manera, el estándar de comparación, establece la existencia de normas que obliguen a la institucionalidad a contar con instrumentos para evaluar su consecución. Para comprobar el cumplimiento de esto, se analizó el cuerpo normativo encontrando en el que se observa en el artículo 33 y se encontró que es una responsabilidad de la SESAN llevar la información, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional.

En la página web de esta entidad, se encuentra el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que cuenta con un conjunto de sistemas de evaluación, ejecución y monitoreo de la seguridad alimentaria y nutricional en el país. Esto comprueba la existencia de instrumentos para evaluar la consecución de los objetivos y metas en este tema.

De los cuatro elementos sustanciales determinados para la comprobación de la institucionalidad social, Guatemala cumple con tres, detallados anteriormente. Sin embargo, en el análisis comparativo de la normatividad nacional con el parámetro, se ha observado que la ley de seguridad alimentaria no cuenta con objetivos y metas claras para la institución coordinadora.

La ley establece que el objetivo de la SINASAN es establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional por lo que los objetivos y metas están sujetos a los cambios de Gobierno desde el 2005.

Este hallazgo, permite mostrar la debilidad en la cual se encuentra la seguridad alimentaria y nutricional en el país, pues la falta de objetivos y metas claras, en el mismo ordenamiento jurídico de la institución responsable de la coordinación, la dejan sin acciones concretas, dejando a la discrecionalidad del jefe del ejecutivo la atención de asuntos coyunturales en estos temas, más que en dar seguimiento a las políticas.

Los aspectos evaluados sobre la institucionalidad, demuestran que Guatemala cuenta con instituciones que atienden el tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, que existe un sistema interinstitucional con participación social y que cuenta con un órgano de coordinación y técnica para dar seguimiento a las decisiones del órgano de dirección.

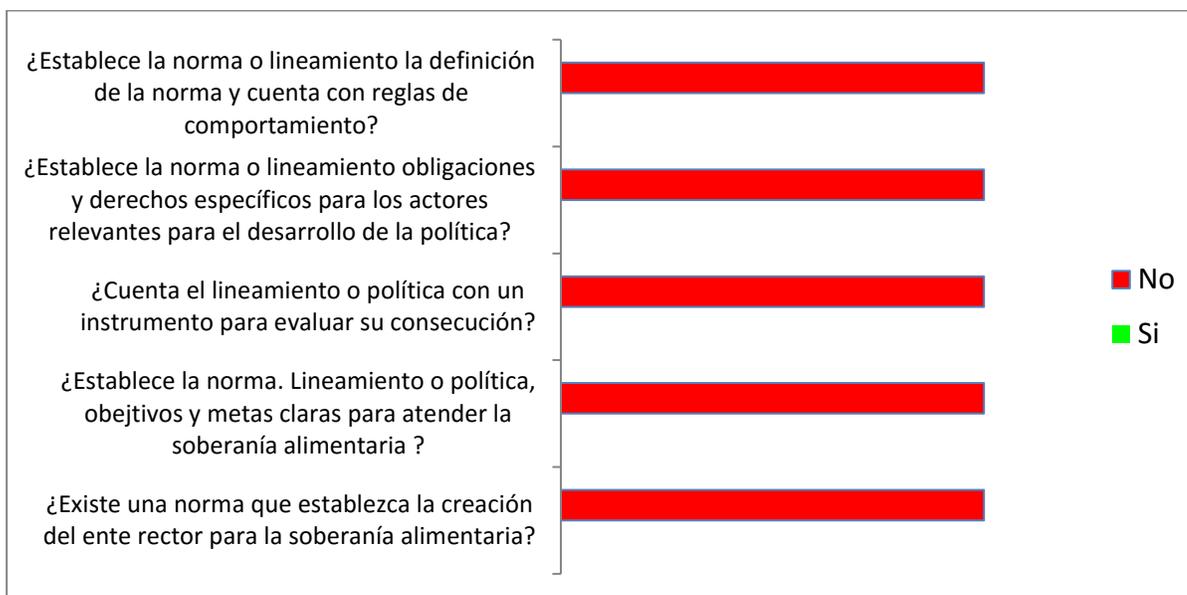
No obstante la institucionalidad presenta debilidad en el establecimiento de objetivos y metas claras para buscar su consecución. En pocas palabras, la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país, no tiene delimitación hacia dónde se quiere llegar y cuáles son resultados para materializar el bien común en el tema del hambre y el derecho a la alimentación.

6.5.2. Existencia de normas que sirvan de base a la institucionalidad de la de la soberanía alimentaria

Dentro de la institucionalidad, también se verificó la existencia de normas que sirvieran de base legal a la institución pública responsable de administrar o coordinar las acciones del Estado para resguardar el derecho a la alimentación para la población guatemalteca.

Como resultado de la investigación, se muestra la ausencia de una institución específica en el tema de soberanía alimentaria en Guatemala. Las normas existentes se encuentran bajo la responsabilidad de un conjunto de instituciones públicas que se encuentran relacionadas a este tema, pero cuyo objetivo misional no es el asegurar y promover el derecho a la alimentación.

Gráfica No. 16
Verificación de la implementación de normas/principios internacionales para la
institucionalidad de la soberanía Alimentaria
 En el ordenamiento jurídico vigente del derecho a la alimentación



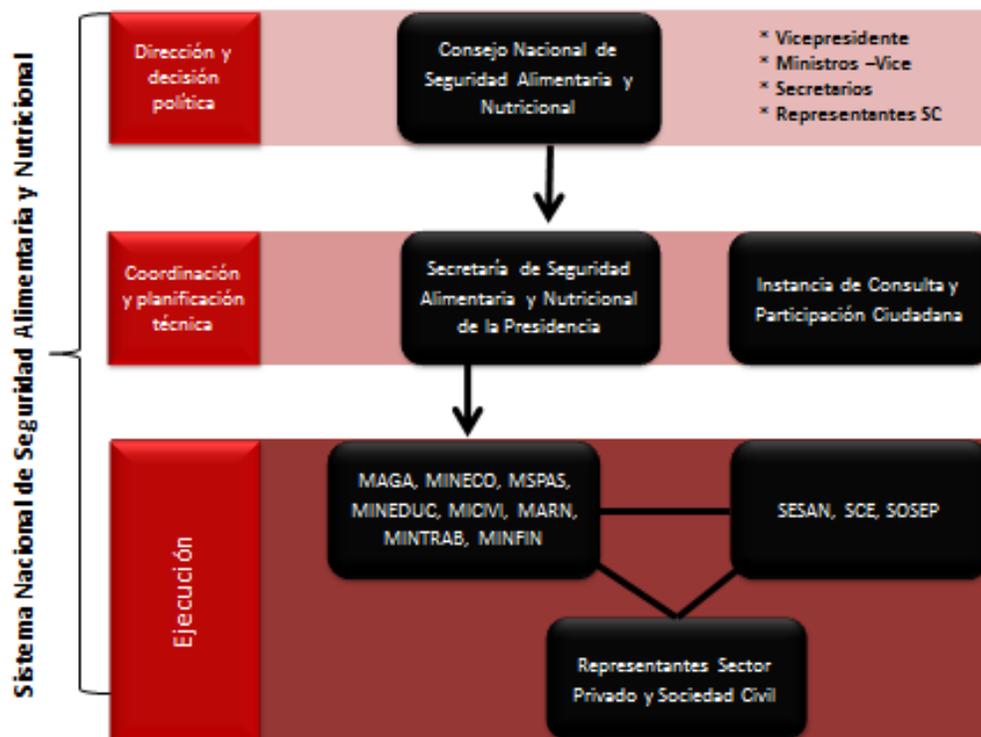
De acuerdo a la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano el Estado está obligado a establecer o estipular la creación de una autoridad nacional para el derecho a la alimentación que cumpla la función de órgano central de coordinación para la implementación del derecho en el ámbito nacional” (Artículo 25).

Es el caso de Guatemala que no cuenta en el tema de soberanía alimentaria, con una autoridad nacional, los principios y estándares internacionales no aplican.

Aunque se ha visto, con anterioridad la existencia de un órgano de coordinación y planificación técnica, consistente en la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia, ésta no funge como autoridad nacional para el derecho a la alimentación, pues ésta se encuentra a un nivel jerárquico, que como se ha detallado, sirve de promotor, más no de dirección y toma de decisiones. Por tanto existe un vacío en este indicador, pues el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tampoco es una autoridad.

La siguiente gráfica muestra con detalle la jerarquía y niveles de rango en mención, del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Gráfica No. 17
Jerarquía de los órganos e instituciones del SINASAN
 Según Decreto 32-2005



Aunque es importante adelantar que parte de la propuesta de respuesta para garantizar la seguridad, soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, es crear un ente rector –y no de coordinación e intermediación como la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, bajo las directrices y lineamientos que la Ley Marco sugiere.

En atención a los datos presentados en la investigación, tanto de las normas, políticas y estrategias existentes para el derecho a la alimentación (seguridad y soberanía alimentaria), se prueba que existen normas integrales que aseguran este derecho humano, pero que Guatemala no cuenta con disposiciones que permitan una institucionalidad adecuada para administrar, coordinar y ejecutar las políticas referidas, como lo determina la Ley Marco que sirve de referencia.

CAPÍTULO VII

7. PROPUESTA PARA AVANZAR EN EL TEMA DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN GUATEMALA

Este apartado tiene como objeto, presentar una propuesta, que va encaminada al objeto de estudio de la presente investigación. Dado que se analizaron las leyes, políticas, estrategias y las instituciones relacionadas con el derecho a la alimentación en Guatemala, y visto que, se muestra una debilidad en la institucionalidad como resultado de la comprobación de estos componentes, se ha considerado proponer un cambio consistente en una reforma estructural de la institucionalidad responsable de la seguridad alimentaria y nutricional.

Esto implica reformar la legislación sobre el derecho a la alimentación existente en Guatemala, que a su vez fortalecería la institucionalidad garante de administrar las políticas públicas en la materia.

Esto, debido a que los estándares internacionales orientan a todo Estado, a realizar la implementación de leyes específicas que busquen por un lado atender las demandas de la sociedad respecto al derecho a la alimentación, y por otro, brindar al Estado de una herramienta o base legal para su intervención.

En este capítulo, se desarrolla un proyecto general, el cual, como cualquier propuesta, puede ser ajustado al contexto, las necesidades, o capacidades con las que se cuenten al momento de su implementación. Para ello se utilizan dos insumos que servirán de guía para poner en marcha, la reestructuración del sistema de seguridad alimentaria y nutricional, lo que pretende hacer un cambio a la realidad en la que se encuentra el derecho alimentario en el país.

Los insumos que se mencionan, consisten en un flujograma que sirve de hoja de ruta que muestra los distintos procesos que involucra la reestructuración y la presentación de una teoría del cambio que presenta el supuesto y los lineamientos que se plantean para monitorear y evaluar el proceso de cambio para llegar a alcanzar el éxito de los objetivos.

Es importante mencionar que esto podrá ser posible, sólo sí y siempre sí hay voluntad política, iniciativa y liderazgo del organismo ejecutivo, en especial del Jefe de Estado, el cual tiene poderes para presentar propuestas de reforma y negociar con los sectores involucrados como representante de la unidad nacional.

7.1 Hoja de ruta para la reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

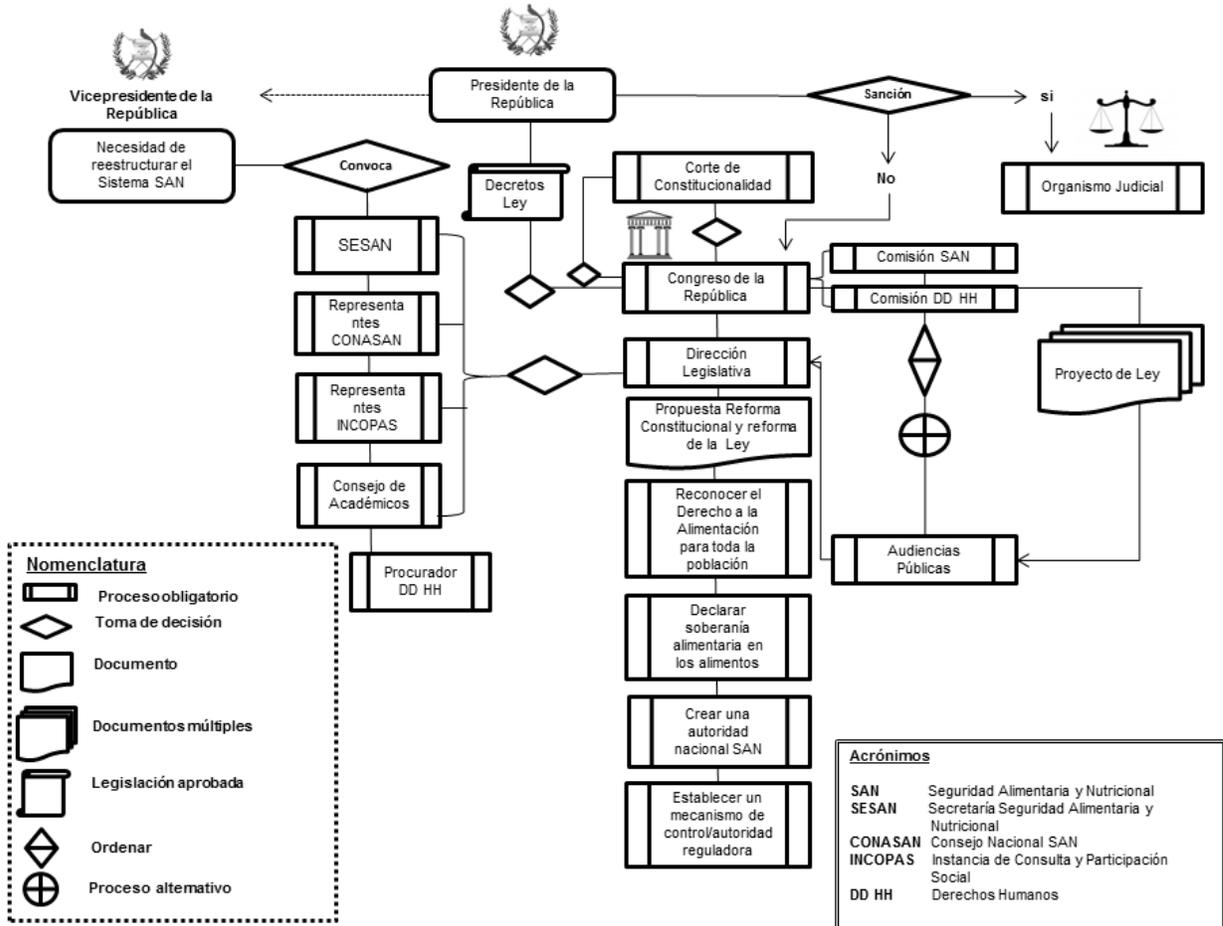
En las Relaciones Internacionales, la negociación es una herramienta muy recurrente en el campo de esta disciplina, más aún en la función pública, pues ésta sirve, como el medio de debate, discusión o negociación para alcanzar una solución a un problema, controversia o desavenencia. La negociación internacional utiliza la hoja de ruta como un documento que establece generalidades de un plan para alcanzar una meta, en el cual se describen pasos o procesos a seguir para la evaluación y control de las distintas intervenciones para cumplir con un objetivo (Beltrán Pardo, S.F).

Es por eso que, se presenta esta herramienta como parte del trabajo de investigación, para brindar a la academia un aporte como alternativa, para el abordaje de problemas nacionales con carácter internacional, como el hambre y su incremento en la población que se encuentra en pobreza.

La hoja de ruta para la reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aborda un conjunto de acciones que involucra a distintos actores y organismos de Estado, para que en consenso nacional, se avance en la reducción de la población que padece hambre, atendiendo las debilidades institucionales que ha presentado la presente investigación.

A continuación se presenta un flujograma que grafica procesos, actores e insumos necesarios para llevar a cabo un cambio en el SINASAN. Luego se narra las fases que concretarán esta iniciativa.

Gráfica No. 18
Flujograma de la hoja de ruta para la reestructuración del SINASAN



7.1.1 Fase I: Identificar y documentar la necesidad de la reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

En la Fase I, el Gobierno considera la necesidad de reestructurar el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, delegando al Vicepresidente la tarea de liderar y desarrollar la reforma en materia de derecho alimentario. El Vicepresidente en consejo del Gabinete de Seguridad Alimentaria, inician las acciones para establecer un plan de acciones para la estrategia de reestructuración.

Dado que el Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde la formulación de las políticas y la aplicación de régimen jurídico relativo a los tratados y convenios

internacionales en coordinación y apoyo de otros ministerios⁹, y visto que el derecho alimentario es un compromiso del Estado como compromisos ante la Comunidad Internacional, el Vicepresidente designará al Ministerio de Relaciones Exteriores como el responsable de organizar el proceso de integración de mesas de trabajo multisectorial SAN, tomando en cuenta la regulación internacional vigente y el cumplimiento de los compromisos de Estado.

El resultado de este proceso, será un documento que sirva para establecer la exposición de motivos para la reforma política del SINASAN. Este insumo será considerado en las distintas actividades en las que se desarrollarán las mesas de trabajo de los distintos sectores que conforman el SINASAN y la estrategia de convocatoria e implementación de las mismas.

7.1.2 Fase II: Integración de mesas de trabajo multisectorial SAN y discusión de la reestructuración del SINASAN

Esta fase tiene como objetivo alcanzar consensos entre los actores involucrados y establecer los mecanismos de reforma tanto constitucional como de la ley para fortalecer el sistema de seguridad alimentaria y nutricional, siguiendo la pirámide jerárquica de leyes de Kelsen.

Siguiendo los principios de participación ciudadana de la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano 2012 sobre que las personas deben poder participar en el desempeño de las actividades públicas, incluyendo la adopción y puesta en práctica de las políticas de Estado a través de organizaciones intermediarias que representan intereses específicos, y tomando en cuenta el antecedente del Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Gobierno convoca a los distintos sectores multisectoriales representados en la Incopas.

Cada mesa debe integrarse por representantes de Conasan, Sesan miembros de sociedad civil, sector privado, centros académicos de estudios relacionados a los temas SAN, Procurador de los Derechos Humanos, Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso de la República y Asamblea Nacional de Alcaldes Municipales.

⁹ Artículo 38 del Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo y sus reformas.

Las mesas tienen como objetivo discutir y revisar la Ley de Seguridad Alimentaria, tomando en cuenta las prácticas internacionales en relación al tema de Soberanía Alimentaria para armonizar las políticas públicas, delegar la responsabilidad de administrar dichas políticas a un ente rector con autonomía o semiautónoma con figura de ente rector de la soberanía seguridad alimentaria y nutricional.

Este proceso, debe ir acompañado de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia como el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República y que cuenta con un ámbito de acción como de planificación y programación: el global y sectorial (SEGEPLAN, 2015).

Los productos esperados de esta fase serán los documentos que contengan los acuerdos y propuestas de reforma de la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estos insumos servirán para integrar un documento que se presente al Congreso de la República, el cual debe contener como mínimo:

1. El reconocimiento del derecho a la alimentación para toda la población,
2. Declarar soberanía alimentaria en los alimentos,
3. Establecer una autoridad nacional SAN,
4. Crear un mecanismo de control y/o autoridad reguladora.

En manos del parlamento guatemalteco, quedará en el proceso legislativo, la discusión, modificación aprobación o archivo de la iniciativa que surja de las distintas reuniones en las mesas de trabajo multisectorial.

7.1.3 Fase III: Presentación, discusión e incidencia para la aprobación de la reforma normativa del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Este proceso deberá ser liderado por el organismo ejecutivo dado que de acuerdo a las normas constitucionales, es este organismo quien tiene facultad para presentar Iniciativas de Ley. Para tener una mejor incidencia y apoyo de la sociedad civil y sector privado, la propuesta debe contener mucho del trabajo de las mesas de

discusión multisectoriales y utilizar los insumos necesarios tanto en los estudios técnicos y la exposición de motivos.

Siguiendo los procesos legislativos, este documento se presentará a la Dirección Legislativa del Congreso de la República, para que luego de su revisión, sea leída la exposición de motivos de la iniciativa ante el Pleno del Congreso, para que este órgano de decisión envíe a la respectiva comisión de trabajo, para su dictamen favorable o desfavorable.

Como la iniciativa de ley aborda temas de derechos humanos y seguridad y soberanía alimentaria, la iniciativa sería enviada a las comisiones de trabajo en derechos humanos y seguridad alimentaria y nutricional del Congreso. De acuerdo con la Ley Orgánica del Organismo Legislativo las comisiones de trabajo podrán realizar audiencias públicas como parte del proceso de estudio o dictamen de las iniciativas que le sean remitidas (Artículo 36).

En este proceso, las comisiones de trabajo pueden proponer enmiendas a la ley, las cuales se encuentran en plena facultad para hacerlo. Con el dictamen favorable de la comisión, la iniciativa regresará a la Dirección Legislativa para la difusión y discusión de la iniciativa por el pleno del Congreso.

Durante la discusión, el Congreso puede enviar a la Corte de Constitucionalidad la iniciativa de ley para que dé su opinión sobre posibles inconstitucionalidades que contenga la propuesta.

Luego que la iniciativa pase tres sesiones de debate, se pasará a la aprobación por la aprobación por artículos, para concluir con la aprobación final. La aprobación de la iniciativa de ley lo hace la Junta Directiva, para luego pasar al ejecutivo para su sanción, publicación y vigencia.

7.1.4 Fase IV: Restructuración de la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

El organismo ejecutivo, luego de la sanción, publicación y vigencia de la ley, debe implementar las reformas que conlleve la aplicación de las políticas públicas respecto al Derecho Alimentario. La propuesta plantea un fortalecimiento institucional

del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través del establecimiento de una autoridad nacional independiente que asegure la autonomía de los procesos decisorios como es el caso de Brasil (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, 2006).

El ejecutivo debe promulgar una ley orgánica o reglamento, o bien reformar la existente para que en este caso la SESAN, ente de coordinación y ejecución del SINASAN sea sustituido por el nuevo ente rector o autoridad nacional.

Otra reforma, conlleva la implementación de un mecanismo de control y de una autoridad reguladora para equilibrar el sistema en sí, con pesos y contrapesos y controles. Este mecanismo de control sobre las políticas públicas y avance de las metas propuestas por la entidad, deben seguir el sistema de gestión por resultados para documentar y registrar los adelantos que se realicen para asegurar el derecho alimentario en Guatemala.

La Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano sugiere en el capítulo VI las disposiciones sobre el sistema de vigilancia (Monitoreo y Evaluación). Entre ellas el crear un sistema que obligue a las autoridades y entidades pertinentes en todos los niveles a recopilar datos relacionados con la seguridad alimentaria, desagregar los datos recopilados por edad, sexo, situación y grupo, evaluación del progreso alcanzado en la realización del derecho a la alimentación y establecer o identificar mecanismos de alerta temprana (Artículo 29. Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, 2012).

Los aspectos clave a seguir en este proceso, es el que el sistema de vigilancia sea dirigido por un órgano especializado autónomo de derechos humanos y no como se dirige el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SIINSAN, que es liderada por la misma Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Además, el Estado guatemalteco debe garantizar que la institución que asumirá la vigilancia cuente con los recursos humanos y financieros necesarios y la credibilidad suficiente para vigilar y promover efectivamente el derecho a la alimentación de manera

autónoma (Artículo 30. Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, 2012).

Considerando esto último, y tomando en cuenta que en Guatemala la institución nacional de derechos humanos es el Procurador de los Derechos Humanos, además de la vigilancia y proactividad que esta figura política de control ha tenido en cuanto a la situación del derecho a la alimentación en el país, el ombudsman debería de ser la institución responsable de la vigilancia en esta materia, ya que cuenta también con la credibilidad suficiente para la promover y monitorear este derecho humano.

Siempre que se cumplan con los procesos, estableciendo objetivos, metas y actividades claras y asequibles, la reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, contribuirá al fortalecimiento institucional del derecho a la alimentación para garantizar los derechos fundamentales de la población guatemalteca.

CONCLUSIONES

Durante la época moderna, el hambre fue un instrumento utilizado por las sociedades para sus fines políticos, aprovechando el uso del poder, sometiendo a la población a la voluntad de una clase política que consideró tener la legitimidad para decidir por ellos. Es cuando el hambre se vuelve un asunto político, un asunto de Estado. En el plano internacional, el hambre se encuentra desde dos puntos distintos, uno como el resultado de las guerras, sean estas internas, o con otros países; y otro, desde la falta de políticas para atender la necesidad y demanda de la población para asegurar la producción, abastecimiento, distribución, disponibilidad y accesibilidad de los alimentos.

Asimismo, se observó que el hambre tiene distintas connotaciones y depende del contexto social, cultural, histórico y político de cada una de las sociedades que la ha padecido. El hambre que sufrió el pueblo ucraniano en el conocido “holdomor” o muerte forzada por hambre no es el mismo que padecieron muchos entre guerras en Europa o el que se vivió en Guatemala como parte de las políticas de erradicar el comunismo en comunidades mayas. Esto muestra que el hambre ha sido y será el resultado de políticas o falta de ellas.

De igual forma, se identificó como una arista del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es hambre que surge como resultado de la falta de ingresos y oportunidad de trabajo que no permiten la accesibilidad a los alimentos. Los pobres que viven en Guatemala con menos de dos dólares diarios no tienen acceso a la canasta básica alimentaria. En todo esto el papel del Estado como construcción social para atender los intereses comunes, ha jugado un papel importante para el alcance del fin de la organización, el bien común.

La relación entre hambre, derecho a la alimentación, Estado y soberanía, todos estos agentes tienen una relación vinculante para el bien común. También que el Estado de Derecho se cimenta en políticas públicas definidas que garantizan el principio de legalidad que define la intervención del Estado en el qué hacer público, el sometimiento de las relaciones Estado, sociedad y gobierno al imperio de la ley. Los datos han mostrado que la seguridad alimentaria no implica tener soberanía alimentaria y que las políticas si bien sustentan algunas acciones en el avance del cumplimiento de

los compromisos internacionales, la voluntad política es el motor para el alcance de la erradicación del hambre como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La información recabada ha mostrado que en comparación a otros países, Guatemala no tiene una autoridad nacional que permita llevar la rectoría del derecho a la alimentación, así como un ente de vigilancia o veeduría que intervenga en el cumplimiento del ordenamiento jurídico relativo a la alimentación como un derecho humano fundamental. La carencia de esta figura institucional pone en una relación de dependencia a la actual estructura organizacional que tiene el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional por depender de los distintos ministerios, secretarías y órganos del Estado.

La Ley Marco Derecho a la Alimentación Seguridad y Soberanía Alimentaria aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano realizado del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 en Panamá, sugiere a los países de la región a declarar soberanía alimentaria sobre la producción, distribución, accesibilidad, estabilidad y utilización de los alimentos. Esto al día de hoy es una deuda que tiene el Estado guatemalteco hacia su población. Las fuerzas profundas del país no han permitido avanzar en este tema. En el digesto constitucional se observó que el derecho a la alimentación no es reconocido como un derecho humano pleno que el Estado debe garantizar.

El análisis de los distintos cuerpos normativos consultados, reglamentos y políticas nacionales muestran que las disposiciones existentes en su mayoría no tienen una jerarquía ordinaria como resultado de un acto legislativo identificada dentro de la pirámide de Kelsen. Este hecho muestra una debilidad en la legislación vigente, pues las políticas nacionales y los programas de gobierno son sustituidos por cada cambio de funcionarios en cada gobierno, evitando la continuidad de las disposiciones en materia de alimentación.

Se observó que los esfuerzos del Estado guatemalteco en materia de derecho a la alimentación no han sido suficientes, la coordinación interinstitucional y la dirección de políticas han llevado al actual sistema institucional a aumentar el número de personas que padecen hambre en Guatemala. La intervención de la sociedad civil en la

toma de decisiones en el espacio de participación social no establece claramente una participación democrática. La intervención de las iglesias en estos espacios no asegura la garantía del laicismo en el quehacer público.

En relación al avance de la meta 1C de los ODM, los datos consultados muestran que Guatemala reporta la disminución de la población que padece hambre, en función de los indicadores establecidos; pero esto no significa que el problema se esté erradicando, pues la población que pasa a padecer en la pobreza aumenta, lo que supone su vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Foro de Organizaciones No Gubernamentales y Sociedad Civil. (2002). Declaración política de la Soberanía alimentaria: un derecho para todos. *Declaración política del Foro ONG/SOC Soberanía Alimentaria*. Roma.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos, Resolución IX Conferencia Internacional Americana (IX Conferencia Internacional Americana 30 de abril de 1948).
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI) (Asamblea General de las Naciones Unidas 3 de enero de 1966).
- Constitución Política de la República, Art. 141 (Asamblea Nacional Constituyente 1985).
- Constitución Política de la República , Art. 142 (Asamblea Nacional Constituyente 1985).
- Constitución Política de la República , Art. 99 (Asamblea Nacional Constituyente 1985).
- Gaceta No 18, Expediente No. 280-90 Pág. 99, sentencia 19-10-90 (Corte de Constitucionalidad 19 de octubre de 1990).
- Código de Salud , Decreto 90-97 (Congreso de la República 03 de noviembre de 1997).
- Gaceta No. 43, Expediente No. 131-95 pág. 47 sentencia 12-03-97 (Corte de Constitucionalidad 12 de marzo de 1997).
- Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 (Congreso de la República 12 de diciembre de 1997).
- Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Acuerdo Gubernativo No. 278-98 (Presidente de la República 20 de mayo de 1998).
- Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación , Acuerdo Gubernativo Número 278-98 (Organismo Ejecutivo 1998 de mayo de 20).
- Declaración del Milenio , A/RES/55/2 (Asamblea General de las Naciones Unidas 8 de septiembre de 2000).
- Acuerdo de Creación dentro del esquema administrativo del MAGA, el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional con competencia en todo el país, Acuerdo Gubernativo Número 90-2003 (Presidencia de la República 18 de marzo de 2003).

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional , Decreto 32-2005 (Congreso de la República 02 de Mayo de 2005).

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional , Decreto 32-2005 (Congreso de la República 2005).

Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presidencia de la República 14 de septiembre de 2005).

Decreto con Rango Valor y Fuerza de la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, Decreto No. 6.701 (Presidente de la República de Venezuela 2014 de mayo de 2008).

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, Gaceta Oficial No. 5.889 (Presidente de la República 31 de Julio de 2008).

Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria , WSFS 2009/2 (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 16-18 de noviembre de 2009).

Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley No. 693 (Asamblea Nacional de Nicaragua 18 de Junio de 2009).

Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley No. 693 (Presidente de la República de Nicaragua 18 de junio de 2009).

Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, Decreto 4084 (Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de la República 11 de Agosto de 2009).

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Oficio No. T. 3241-SGJ-09-1202 (Asamblea Legislativa de la República de Perú 05 de mayo de 2009).

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria , Registro Oficial Suplemento 583 (Congreso Nacional 05 de Mayo de 2009).

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (Asamblea Nacional de Ecuador 17 de febrero de 2009).

Mínimo para actividades agrícolas, no agrícolas y de la actividad exportadora y de maquila, Decreto Gubernativo No. 388-2010 (Presidencia de la República 29 de Diciembre de 2010).

Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2010, A7RES/65/1 (Asamblea General de las Naciones Unidas 19 de octubre de 2010).

- Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Occidente 2012-2016, Resolución No. 10 (Gobierno de Guatemala 28 de octubre de 2011).
- Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria , Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano (Asamblea General del Parlamento Latinoamericano 30 y 1 de Noviembre y Diciembre de 2012).
- Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Decreto 1-2012 (Congreso de la República 07 de Febrero de 2012).
- ACAN-EFE. (9 de septiembre de 2009). Colom declara "estado de calamidad pública" por hambruna. *La Tribuna* , pág. sitio web <http://old.latribuna.hn> .
- Acción Contra el Hambre. (2010). *Situación Alimentaria y Nutricional en el Corredor Seco de Centroamérica, Análisis de casos en Guatemala, Honduras, Nicaragua*. Centroamérica: ACF International .
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*. Obtenido de sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionallInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Asamblea General Naciones Unidas . (13 de Septiembre de 2000). Declaración del Milenio Resolución 55/2. Nueva York , Nueva York , Estados Unidos .
- Asturias, L. R. (23 de Junio de 2013). *Revista Viernes*. Obtenido de Diario de Centro América : www.dca.gob.gt
- Bacharach, P. (1967). *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Banco Interamericano de Desarrollo . (2013). *Indicadores Sociales en un Vistazo por País*. Obtenido de Sitio web del Banco Interamericano de Desarrollo en Español: <http://www.iadb.org/Research/SociometroBID/atAGlance.cfm?lang=es>
- Banco Mundial. (2013). *Datos del Banco Mundial*. Obtenido de Sitio web del Banco Mundial en Español : <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.
- Calduch Cervera, R. (n.d.). *Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales (Curso de Doctorado)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Calduch, R. (2001). Conceptos y Métodos de la Relaciones Internacionales. En I. Cid Capetillo, *Lecturas básicas para introducción al estudio de Relaciones Internacionales* (págs. 7-29). México D.F.: UNAM.
- Campesina, C. C.-V. (S.F.). Propuesta de Ley de Soberanía Alimentaria y Nutricional. San Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Cardozo de da Silva, E. (2007). Relaciones Internacionales y Soberanía: Construcción, desconstrucción y reconstrucción. *Cuadernos Unimetanos*, 181-191.
- Cardozo de Da Silva, E. (2007). Teoría de las relaciones internacionales y soberanía: Construcción, Deconstrucción y Reconstrucción. *Cuadernos Unimetanos* 11, 180-191.
- Carreto, J. (julio de 2008). *Estrategia: Blog sobre Planeación Estratégica*. Obtenido de sitio web del Blog sobre Planeación Estratégica de Julio Carreto MBA: <http://planeacion-estrategica.blogspot.com>
- Casilda, R. (2005).
- Castillo, J. M. (23 de diciembre de 2014). PDH ve uso clientelar de programas sociales. *Prensa Libre*, pág. Periódico digital.
- CCA Tecnológico de Monterrey. (2012). *Curso de Estadística*. Obtenido de Sitio Web del Centro de Aprendizaje Virtual de Tecnológico de Monterrey: www.cca.org.gt
- CEIBA, Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad. (2010). *Canasta Básica en Guatemala, Diagnóstico, Tendencias, Monitoreo*. Guatemala: CEIBA.
- Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala . (29 de junio de 2010). *Departamentales*. Obtenido de sitio web del Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala: www.noticias.com.gt
- CEPAL. (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Comisión Económica para América Latina*. Obtenido de Sitio web de la Comisión Económica para América Latina.: www.eclac.org
- CEPAL. (2011). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cohen, S. (2005). El Estado ante los nuevos actores [Versión Electrónica]. *Polique Internationale*.
- Comisión Económica para América Latina . (2010). *Avance Regional Objetivo de Desarrollo de Milenio Uno* . Santiago de Chile : CEPAL.
- Congreso de la República de Guatemala. (2006). Decreto 32-2006. *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional [Art. 7]*. Guatemala, Guatemala.

Consejos Escolares de Participación Social de la Secretaría de Educación Pública de México. (2010). *Qué es la participación social: Consejos Escolares de Participación Escolar*. Obtenido de sitio web de los Consejos Escolares de Participación Social SEP México :
http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/es/conapase/Que_es_la_Participacion_Social_

Conwey-Gomez, K. B. (2011). *Teoría malturiana de la población*. Obtenido de Sitio web de AAG Center for Global Geography Education:
http://www.cgge.aag.org/PopulationandNaturalResources1e/CF_PopNatRes_Jan10ESP/CF_PopNatRes_Jan10ESP8.html

Davis, M. (2003). Las grandes hambrunas del siglo XIX, genocidio olvidado. *Le Monde Diplomatique en Español*.

Díaz Salazar, R. (2003). *Foro de Porto Alegre: Movimientos por la Justicia Global*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Díaz Zeceña, L. (13 de mayo de 2011). Foro alerta de medidas populistas. *Prensa Libre*, pág. Diario electrónico.

Dirección Nacional de Innovación Académica UNC. (2008). *Cursos Económicas: Capítulos 1-4*. Obtenido de sitio web de la Universidad Nacional de Colombia :
http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2008551/lecciones/cap1-4-2.htm#pie_1

EFE. (16 de abril de 2012). *Siglo 21*. Recuperado el 2 de junio de 2012, de
<http://www.s21.com.gt/pulso/2012/04/16/pma-urge-aportar-mas-fondos-contra-hambre>

Engel, F. (1978). *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*. México DF: Editores Mexicanos Unidos, S.A. .

Engels, F. (1884). *Origen de la familia, la propiedad privada y el estado*.

Estrada, D. (13 de Octubre de 2010). *Lucha contra el hambre necesita un Estado estratega*. Recuperado el 2 de Junio de 2012, de Inter Press Service:
<http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=96646>

Facultad de Ciencias Médicas . (2010). *Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria en Hogares - Descripción de disponibilidad física, acceso económico, patrón de consumo y utilización biológica de seguridad alimentaria en hogares de la República de Guatemala, marzo 2010*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

- FAO. (2008). *Documentos: Alimentación (Fundación Ahdonay)*. Recuperado el 3 de junio de 2012, de sitio web de la organización argentina para la alimentación: http://www.alimentacion.org.ar/documentos/panorama_del_hambre_en_america_latina_y_caribe.pdf
- FAO. (2009). Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*. Roma.
- FAO. (Diciembre de 2009). *Detalle de Marcos Legales para la Lucha contra el Hambre en América Latina (Borrador)*. Obtenido de Sitio web de FAO: <http://www.fao.org>
- FAO. (2013). *About IPC: Integrated Food Security Phase Classification* . Obtenido de Sitio web del Integrated Food Security Phase Classification: <http://www.ipcinfo.org/>
- FAO, FIDA Y PMA. (2012). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la producción del hambre y la nutrición.* . Roma : FAO.
- FAO, FIDA y PMA. (2012). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición.* . Roma, Italia: FAO.
- FAO/PESA. (2005). *Seguridad Alimentaria y Nutricional* . Recuperado el 15 de mayo de 2012, de sitio Web de Pesa Centroamérica : http://www.pesacentroamerica.org/pesa_guatemala/index.htm
- Franco, Y. (2012). *Historia del Estado* . www.estuderecho.com .
- Franco, Y. (2012). *Historia del estado*. Recuperado el 02 de junio de 2012, de Es tu Derecho: <http://www.estuderecho.com/documentos/estado/000000997908e0c1d.html>
- Franco, Y. (28 de diciembre de 2014). *Documentos de apoyo: ESTUDERECHO*. Obtenido de sitio web de ESTUDERECHO: <http://www.estuderecho.com/documentos/intalderecho/000000997908dcc08.html>
- García de la Serrana-Castillo, X. (2003). *La Soberanía Alimentaria: un nuevo paradigma*. Barcelona: Veterinarios Sin Fronteras - Documento para la Federació Catalana d'ONGD.
- García de la Serrana-Castillo, X. (2003). Soberanía Alimentaria: un nuevo paradigma. . *Colección Soberanía Alimentaria de Veterinarios Sin Frontera* , 28.
- Gobierno de Guatemala . (2002). *Metas del Milenio Informe de Avances de Guatemala* . Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

- Gobierno de Guatemala . (18 de septiembre de 2009). *Documentos del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales*. Obtenido de sitio web del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales : www.marn.gob.gt
- Gobierno de Guatemala. (2005). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: S.D.
- Gobierno de Guatemala. (2006). *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II informe de avances*. Guatemala: SEGEPLAN.
- Gobierno de Guatemala. (2009). *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral* . Guatemala.
- Gobierno de Guatemala. (2010). *Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre* . Guatemala: SEGEPLAN.
- Gudiel, V. (03 de noviembre de 2011). Guatemala entre los países más desiguales del mundo. *El Periódico* , pág. S/D.
- Harris, R. L. (1999). La democratización del Estado y la gestión pública. *III Congreso Chileno de Administración Pública* (págs. 1-10). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Hernández-Sánchez, H. L. (1983). La seguridad alimentaria: un desafío para América Latina. *Nueva Sociedad* , 53-57.
- Hernández-Sánchez, H. L. (1983). La Seguridad Alimentaria: un desafío para América Latina. *Nueva Sociedad No. 65*, 53-57.
- Holodomor History. (S/F). *Facts and History: Holodomor History*. Obtenido de Sitio web de Holodomor History: <http://www.holodomorct.org>
- III conferencia especial para la Soberanía Alimentaria de los movimientos y organizaciones sociales de América Latina y el Caribe. (2012). Por los derechos y por la vida. *Declaración III conferencia para la Soberanía Alimentaria de los movimientos y organizaciones sociales de América Latina y el Caribe "Por los derechos y por la vida"*. Buenos Aires .
- Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025. (2012). *Derecho a la Alimentación* . Obtenido de Sitio web del Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre : <http://www.rlc.fao.org/es>
- Instituto Bachiller Sabuco Albacete . (S.F.). *Historia: Instituto Bachiller Sabuco Albacete*. Obtenido de Sitio web de Instituto Bachiller Sabuco Albacete:

<http://www.perseo.sabuco.com/historia/Impacto%20en%20la%20poblacion%20civil.pdf>

Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin. (13 de diciembre de 2014). *Mujeres y Género en América Latina: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin*. Obtenido de sitio web del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin: http://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/rot_participacion/contexto/index.html

Instituto Nacional de Estadística . (2011). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos - ENEI2011*-. Guatemala: INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2011). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011*. Guatemala, Guatemala: INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2012). *Caracterización de la República de Guatemala* . Guatemala: INE.

Islas Colín, A. (S.F.). *Campus Estado de México: Tecnológico de Monterrey* . Obtenido de Instituto Tecnológico de Monterrey : http://www.cem.itesm.mx/derecho/sitioobservatorio/info/islas/38_A_Guide/16-La-Republica-Jean-Bodin.pdf

Jiménez González, C. G. (2004). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis 03*, 115-147.

Jiménez, J. P. (2012). *¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal*. Berlin, Alemania: Ibero-Amerikanisches Institut .

Jofre, J. y. (2001). *Responsabilidad Internacional del Estado por el Incumplimiento de Obligaciones Internacionales (Trabajo de grado para optar al título de Abogadas)*. Bogotá : S.D.

Kalyvas, A. (2005). Soberanía popular, democracia y el poder constituyente. *Política y Gobierno*, 91-124.

Keohane, R. O. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones interancionales*. Santiago de Chile: Colección de Estudios Internacionales.

Lacomba, J., Martínez Carreras, J., & Navarro, L. y. (1982). *Historia Contemporanea. T.I: De las revoluciones burguesas a 1914*. Madrid, España : Alhambra.

- Larrain, M. (1999). *El Consenso de Washington: ¿Gobernador de Gobiernos?* Obtenido de sitio web de member tripod :
<http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>
- Latorre, H. (8 de julio de 2005). El hambre en América Latina . Colombia .
- Marichal, M. (2012). *Hambruna Irlandesa*. Buenos Aires .
- Mendoza Jurado, R. (2010). *El diseño industrial como alternativa hacia la soberanía alimentaria en Nebaj, Quiché, mediante la propuesta de una máquina para la extracción optimizada de semillas de amaranto*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2011). *Política Agropecuaria 2011-2015*. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Montenegro Ríos, C. R. (2009). Personas y Seguridad, notas para un debate. *Política y Sociedad No. 46*, 24-48.
- Monterroso, J. L. (2008). *La política y el derecho como instrumento de lucha contra el hambre: avances en América Latina y Caribe* . Recuperado el 2 de junio de 2012, de
http://uclouvain.academia.edu/JoseLuisVivero/Papers/1491200/La_politica_y_el_derecho_como_instrumentos_de_lucha_contra_el_hambre._Avances_en_el_der echo_a_la_alimentacion_en_America_Latina_y_el_Caribe
- Morales Alvarado, S. F. (2011). *IV Informe del Procurador de los Derechos Humanos en seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala*. Recuperado el 2011, de PDH:
http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=94:iv-informe-del-procurador-de-los-derechos-humanos-en-seguimiento-a-la-politica-nacional-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-del-gobierno-de-guatemala&catid=28:noticias&Itemid=57
- Moreno, R. (S/F). *El tratado del libre comercio entre Estados Unidos y Centro América: impactos económicos y sociales*. Managua, Nicaragua.
- Morgenthau, H. J. (1986). Una teoría realista de la política internacional. En H. J. Morgenthau, *Política entre las naciones: lucha por el poder y la paz* (págs. 11-26). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano -GEL.
- Naciones Unidas . (6 al 8 de septiembre de 2000). *Declaración de Milenio: Naciones Unidas*. Obtenido de Sitio web de Naciones Unidas oficina Guatemala:
<http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1395-1340-objetivos-milenio-odm>

- Naciones Unidas . (8 de septiembre de 2000). *Declaración del Milenio: Naciones Unidas*. Obtenido de Página oficial de Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas|: <http://www.un.org/spanish/milenio/>
- Naciones Unidas . (14 al 16 de septiembre de 2005). *Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de la libertad: Naciones Unidas*. Obtenido de Sitio web de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>
- Naciones Unidas . (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2014*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (25 de septiembre de 2008). *Reunión de alto nivel, Compromisos: Naciones Unidas*. Obtenido de Sitio web de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/2008highlevel/commitments.shtml>
- Naciones Unidas Guatemala . (30 de noviembre de 2010). *Objetivos del Milenio: Naciones Unidas Guatemala* . Obtenido de sitio web de las Naciones Unidas oficina Guatemala: <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1340-objetivos-milenio-odm>
- Nava Vásquez, Y. (2010). Estrategias para lograr la soberanía alimentaria en Venezuela. *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*. TELOS, 98-113.
- Neohumanism. (2004). *Paris Peace Treaty* . Obtenido de Sitio Web de Neohumanism Online Encyclopedia : www.neohumanism.org
- Noguera, A. (12 de Abril de 2008). *Las ideas de Malthus: Alberto Noguera* . Obtenido de Sitio web de Alberto Noguera: <http://www.albertonoguera.com/2008/04/las-ideas-de-malthus.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2005). *¿Qué es SAN?* . Recuperado el 15 de mayo de 2012, de Sitio web de FAO: www.fao.org/index_es.htm
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2013). *Cuaderno de Trabajo sobre Derecho a la Alimentación, Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación*. Roma: FAO.
- Organizaciones de Derechos Humanos, Movimientos Sociales y Redes de Guatemala. (2014). *Informe Alternativo al III Informe Periódico del Estado de Guatemala sobre la aplicación del PIDESC*. Guatemala: Serviprensa.
- Orozco, A. (3 de abril de 2015). Mueren 11 niños por desnutrición. *Comunitario* .

- Ortega-Cerdá, M., & Rivera-Ferre, M. (2010). Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 14 [Versión Electrónica]*, 53-77.
- Palmieri, M., & Delgado, H. (2011). *Análisis situacional de la malnutrición en Guatemala: sus causas y abordaje. Cuadernos de Desarrollo Humano (PNUD)*. Guatemala: Serviprensa, S.A.
- PDH. (2011). *IV Informe sobre el Sistema Alimentario Nacional*. Guatemala: PDH.
- Pearson, f. S. (2001). *Relaciones Internacionales, situación global en el siglo XXI* (4 ed.). (E. A. Hernández, Ed., & R. J. Arango, Trad.) Bogotá, Colombia : D'Vinni.
- Pescador Hernández, S. (2007). *Documentos de trabajo: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación* . Obtenido de sitio web de la Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe : www.rlcfao.org
- Plaza Pública . (08 de julio de 2013). *Contenido: Plaza Pública*. Obtenido de Sitio Web de Plaza Pública: <http://www.plazapublica.com.gt/content/cinco-ninos-olvidados-ganan-juicio-al-estado>
- Prensa Latina . (21 de septiembre de 2010). *Nacionales*. Obtenido de sitio web del Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala: www.noticias.com.gt
- Procurador de los Derechos Humanos . (2008). *Primer informe de seguimiento a la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional del Gobierno de Guatemala*. Guatemala : Unidad de Estudios y Análisis del PDH.
- Procurador de los Derechos Humanos . (2008). *Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala*. Guatemala: PDH.
- Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala. (2012). *Quinto Informe del Procurador de los Derechos Humanos en seguimiento a la política y estrategia en Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala* . 2012: PDH.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo . (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Guatemala*. Obtenido de sitio web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala: <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home>
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria -PESA- Centroamérica. (S.F.). *Seminarios: Ministerio de Educación* . Obtenido de Sitio web del Ministerio de Educación de Guatemala: www.mineduc.gob.gt

- Programa Mundial de Alimentos . (Julio de 2007). El Costo del Hambre, Análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina: Centroamérica y República Dominicana -Síntesis-.
- Programa Mundial de Alimentos. (2012). Alianzas para mejorar la Situación de la Infancia, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Totonicapán. *Guatemala Productiva. Nutrición y Salud*, 2.
- Rasilda, R. (2005). América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda de Desarrollo de Carcelona . España.
- Ribotta, S. (2010). Pobreza, hambre y justicia en América Latina y el Caribe. Debatiendo sobre la justicia mientras 53 millones de latinoamericanos sufre hambre. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 144-178.
- Rodríguez Bausero, R. (S:F.). Los tratados de Wesfalia. *Guía de Clase*.
- Rouquié, A. (1989). *Trabajos/Valores Socioculturales* . Obtenido de sitio web de la carrera de licenciatura en historia de la Universidad Nacional de Comahué, Bariloche, Argentina:
http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Valores_Socioculturales/lecvmx007.html
- Ruiz López, D. &. (S/F). *IUS Revista Jurídica*. Obtenido de Sitio web de la Universidad Latina de América:
www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%ES%UNA%POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#_ednref1
- Secretario Ejecutivo del Foro América Latina . (2010). Seguridad Humana. *Quórum 18*, 140-163.
- SESAN. (2012). *Plan Hambre Cero 2012-2016*. Guatemala.
- Sistema de Integración Centroamericana SICA. (2010). *PRESANCA II en breve*. Recuperado el 2012 de Mayo de 13 , de sitio web del Sistema de Integración Centroamericana : <http://www.sica.int/presanca/enbreve.aspx>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2010). La seguridad alimentaria y el precio de los alimentos en América Latina y el Caribe: situación actual y expectativas. *XXXVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano* . Caracas.
- Sociedad Latinoamericana de Nutrición. (S.F.). *Historia de la Nutrición en América Latina* . Nutricia-Bagó .
- Stop CAFTA. (27 de septiembre de 2007). *Publicaciones: Stop Cafta*. Obtenido de sitio web de la coalición social Stop Cafta: www.stopcafta.org

- Székely, M. (2006). *Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina*. México D.F: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo .
- Tironi, E. y. (2007). Cohesión Social: una visión desde América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*, 105-127.
- Trigo Catalina, A. (2004). *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Recuperado el 22 de Febrero de 2010, de Revista Futuros, Revista trimestral latinoamericana de desarrollo sustentable No. 8 Vol. II [Versión Electrónica]:
http://www.revistafuturos.info/futuros_8/pobreza2.htm
- Urquiola, E. (S/F). *Ruptura*. Obtenido de sitio web de Organización Ruptura:
<http://www.ruptura.org>
- Valdez, S. (10 de marzo de 2011). *Noticias nacionales*. Obtenido de sitio web de Prensa Libre: www.prensalibre.com
- Valdez, S. (14 de abril de 2011). *Noticias Nacionales* . Obtenido de sitio web de Prensa Libre: www.prensalibre.com
- Valladares, D. (10 de septiembre de 2009). *Llenando el plato vacío*. Recuperado el 15 de septiembre de 2014, de sitio web de Inter Press Service Agencia de Noticias: www.ipsnoticias.net
- Vega, M. (18 de Octubre de 2010). *Departamentales*. Obtenido de sitio web del Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala: www.noticias.com.gt
- Via Campesina . (09 de Febrero de 2011). *Organización: Via Campesina*. Obtenido de sitio web Via Campesina: www.viacampesina.org/es
- Vivero, J. L., & Monterroso, L. E. (2008). La política y el derecho como instrumentos de lucha contra el hambre: avances en América Latina y Caribe. En *CEHAP: Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria* (págs. 271-301). Córdoba: Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Universidad de Córdoba.

ANEXOS

ANEXO A. Avances de la meta 1 C según la Organización de Naciones Unidas: Cumplimiento del compromiso a nivel mundial

En el año 2005 las Naciones Unidas celebraron la Cumbre Mundial con el objeto de adoptar decisiones audaces en las esferas de desarrollo, seguridad derechos humanos y reforma de la Organización, y examinar los procesos realizados desde la proclamación de la Declaración del Milenio del 2000. El Secretario General de la organización presentó un informe incluyendo un proyecto de programa para adoptar medidas para alcanzar los compromisos suscritos en la Cumbre del Milenio (Naciones Unidas , 2005).

El Secretario General de la ONU en su informe declara que para el 2005 más de mil millones de personas todavía vivían con menos de un dólar al día y que reducir estas cifras para el 2015 podían hacerse posibles “sólo si todos los interesados rompen con la rutina y aceleran e intensifican espectacularmente la actividad en ese momento”.

El funcionario instó a que se materializara la iniciativa de constituir la Asociación Mundial para el Desarrollo como parte de los objetivos de desarrollo del milenio reafirmado en el 2002 en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en Sudáfrica en ese mismo año.

La Asociación tiene como objeto establecer responsabilidad mutua y rendición de cuentas de los países en desarrollo para fortalecer la buena gobernanza, luchar contra la corrupción y aumentar al máximo la disponibilidad de recursos internos para financiar estrategias nacionales de desarrollo, mientras que los países desarrollados apoyarían esos esfuerzos aumentando la asistencia para el desarrollo, una nueva ronda comercial orientada al desarrollo y la ampliación e intensificación del alivio de la deuda (Naciones Unidas , 2005).

Con estos compromisos entre países se trató de buscar el fortalecimiento institucional de aquellos que se encuentran en desarrollo para centrar sus esfuerzos en atender las demandas de sus poblaciones que padecen de pobreza y hambre,

solidarizándose los países desarrollados para contribuir a aliviar las preocupaciones de deudas externas, comprometiéndose los primeros en contrarrestar la corrupción y la rendición de cuentas como un compromiso del buen manejo de la ayuda que pueda recibir como parte de los beneficios de la cumbre mundial de Johannesburgo.

En otras palabras y a manera de ejemplificar estos compromisos, para que Guatemala se comprometa a reducir la mitad de proporción de personas que padece del hambre, necesitaría fortalecer la buena gobernanza, luchar contra la corrupción, promover el crecimiento impulsado por el sector privado y aumentar al máximo la disponibilidad de los recursos internos para financiar las estrategias nacionales de desarrollo. Mientras esto sucede los países desarrollados apoyarían los esfuerzos de Guatemala aumentando la asistencia para el desarrollo, reevaluarían los convenios o tratados comerciales para orientarlos al desarrollo y ampliarían e intensificarían el alivio de su deuda.

Las consideraciones del Secretario General de las Naciones Unidas en el 2005 sobre los avances y mecanismos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015 fueron planteadas en esferas prioritarias para la acción que iniciarían ese mismo año.

Estas apuntaban a la implementación de estrategias nacionales de desarrollo, duplicar la asistencia al desarrollo cumpliendo la promesa del 0,7% del ingreso nacional bruto para la asistencia oficial. También el Secretario sugirió promover el acceso a mercados libres de derechos y contingentes a todas las exportaciones de los países menos adelantados, así como el alivio a la deuda de los países en desarrollo.

En la reunión de alto nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2008 se reunieron Gobiernos, fundaciones, empresa y grupos de sociedad civil para manifestarse sobre el llamamiento de reducción de la pobreza, el hambre y la enfermedad para el 2015. En esta reunión los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los grupos de Estados como la Unión Europea y los asociados de la sociedad civil incluido el sector privado y entidades filantrópicas asumieron compromisos para concretar los pasos consecutivos para lograr los ODM en el 2015 (Naciones Unidas, 2008).

Diecinueve naciones y un grupo de Estados presentaron sus compromisos en la reunión de alto nivel del 2008. Entre ellos no se encontró a Guatemala. Los compromisos consistían en ofrecimientos más concretos en cada uno de los ocho objetivos de desarrollo del milenio, tales como acciones y cifras para la ayuda al desarrollo por parte de los países desarrollados. Las naciones del mundo vieron esta reunión como muy productiva ampliando la coalición para el cambio, generó un estimado de 16 mil millones de dólares, incluidos unos 1 mil 600 millones de dólares para reforzar la seguridad alimentaria para invertir a la consecución del objetivo 1 meta 1 C.

La Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria celebrada en Roma de 2009 Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (Roma 16-18 de noviembre de 2009), denotó que más de 1000 millones de personas eran aquejadas por el hambre y la pobreza aun presentando avances en el ODM relacionado a este tema. Al aprobar la declaración se acordó aplicar las medidas necesarias en los planos nacional, regional y mundial y por parte de todos los Estados y gobiernos.

En esta cumbre se conceptualizó la seguridad alimentaria como la condición en la que 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 (Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria , 2009).

En esa ocasión los Jefes de Estado y de Gobierno, Representantes y Representantes de la comunidad Europea declararon que la conciencia de la urgencia y el compromiso para resolver la crisis alimentaria mundial han servido de catalizadores para reforzar la coordinación internacional y la gobernanza de la seguridad alimentaria, por medio de la Alianza Mundial por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, de la que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) ha sido un componente central. También afirmaron que es esencial mejorar la gobernanza

mundial, basándose en las instituciones existentes y fomentando asociaciones efectivas.

Asimismo, en la cumbre se consideró que sería preciso adoptar medidas para garantizar a todas las personas acceso —físico, social y económico— a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, con especial atención a dar pleno acceso a las mujeres y los niños y denunciaron que los alimentos no deberían emplearse como instrumento de presión política y económica en los países donde se sufre de hambre y pobreza.

Para hacer frente a los desafíos planteados por el cambio climático, los países del mundo deberían establecer soluciones para mitigar y comprometerse firmemente a la adaptación de la agricultura, incluso mediante la conservación y el uso sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.

En la Declaración de Roma del 2009 sobre Seguridad Alimentaria se decidió establecer objetivos estratégicos con el fin de instaurar compromisos para los Estados Miembros de la ONU, a través de la cooperación internacional al desarrollo. Estos apuntaban a asegurar una acción urgente en los planos nacional, regional y mundial para reducir a la mitad, la proporción y el número, respectivamente, de personas aquejadas por el hambre y la malnutrición para el año 2015.

Promovía la unión de esfuerzos entre organismos internacionales para una mejor coordinación, la inversión en la tendencia a la financiación nacional e internacional en la agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural en países menos adelantados. Unir esfuerzos para afrontar los retos que presenta el cambio climático para no afectar la producción de alimentos.

Para alcanzar los objetivos estratégicos, la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria 2009 decidió basar sus acciones y compromisos en cinco principios los cuales fueron titulados como “Principios de Roma” para asegurar la seguridad alimentaria mundial sostenible.

Estos valores rectores apuntaban a invertir en planes nacionales para canalizar y optimizar recursos hacia programas bien diseñados en base a resultados. A fomentar la coordinación estratégica nacional, regional o mundial para duplicar esfuerzos en esta

materia. Los principios también orientaban a fomentar la seguridad alimentaria en medidas destinadas a la población vulnerable por el hambre, así como la promoción de programas sostenibles de mediano y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural.

La declaración se cimienta también, en el aseguramiento de la participación activa de todos los sectores involucrados como esfuerzo multilateral para mejorar la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia de las instituciones multilaterales. Esto también incluye, el garantizar el compromiso en dar continuidad a las acciones encaminadas hacia invertir en la agricultura, seguridad alimentaria y nutricional.

Los principios persiguen orientar cada una de las acciones que sustentan los objetivos estratégicos, estableciendo parámetros o estándares internacionales para fortalecer la seguridad alimentaria en el mundo, en especial en aquellos países donde la pobreza y el hambre afectan a una gran parte de su población.

En el 2010, el 65º periodo de sesiones de la ONU en la Cumbre Mundial sobre ODM permitió establecer la aprobación del plan de acción mundial según la Resolución A7RES/65/1 del 22/09/2010; para cumplir con las promesas y el anuncio de un número de iniciativas para luchar entre otras cosas contra el hambre, aunque reconocieron los participantes de la reunión de alto nivel que el hambre y la malnutrición aumentaron entre 2007 y 2009, menoscabando parcialmente los logros alcanzados hasta entonces (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010).

Una de las preocupaciones de ese momento fue el impacto de la crisis financiera y económica la más grave desde la Gran Depresión; según la Resolución, este fenómeno económico no permitió a los países del mundo seguir invirtiendo en el alcance de los ODM tanto de los países en desarrollo como los desarrollados. En esta ocasión se reconoció que con un mayor compromiso político podrían reproducirse y ampliarse para acelerar los progresos, proponiéndose para ello distintas acciones que buscan implementar distintas acciones en el ámbito nacional, regional y mundial.

Estos lineamientos establecidos en la Resolución A7RES/65/1 del 19 de septiembre de 2010 orientarían a los países hacia donde centrar los esfuerzos para lograr el alcance de los ODM para el 2015.

Estas acciones persiguen concretar el objetivo de desarrollo del milenio en especial la meta uno 'c' con sostenibilidad, integralidad, interculturalidad e inclusión, todo con el fin de alcanzar para el 2015 la reducción mundial de la mitad de la población que padece hambre y desnutrición, darles libertad de vivir sin estos fenómenos sociales que matan en silencio y ante la indiferencia de los líderes mundiales que deben sus acciones para todas las personas sin discriminación alguna.

Asimismo, es muy importante recalcar que el Estado de Guatemala ha adquirido compromisos importantes a nivel internacional tanto como miembro de Naciones Unidas, como actor en el Escenario Internacional con la firma de tratados dentro de los cuales se establece la obligatoriedad de cumplir lo pactado. Es el Estado de Guatemala quien debe trabajar a su interior también para que pueda cumplir todo lo actuado a nivel internacional y presentar otra imagen de país, positiva y que efectivamente se tiene el interés y el compromiso de mejorar las condiciones de vida de muchos guatemaltecos y guatemaltecas, que actualmente viven en pobreza y pobreza extrema.

Como se mencionaba anteriormente convertirse el Estado es benefactor y generador de bienestar para toda su población, garantizándoles el acceso a todo aquello que conlleve a satisfacer sus necesidades; por lo tanto, es importante conocer los avances que Guatemala ha presentado en materia de Seguridad Alimentaria.

ANEXO B. Contenido sugerido para la propuesta de Decreto Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria

a) Objeto, fin y alcance de la propuesta de ley

Además del contenido formal de la propuesta (exposición de motivos, preámbulo y consideraciones), es importante que se tome en cuenta la articulación de la ley, el objeto y fin de la misma, los cuales deben encaminar hacia la garantía plena y sin discriminación alguna, del derecho a la alimentación para todos los habitantes del territorio nacional.

La FAO sugiere para esto que la ley debe tener establecido su alcance, señalando a quién y a qué se aplica, tratándose de un derecho humano el ámbito subjetivo debe distinguirse entre titulares de derechos y titulares de obligaciones. En este caso esta organización de las Naciones Unidas define a titulares de derecho humano a la alimentación a todas las personas físicas, por el carácter universal que tienen los derechos humanos.

La titularidad de las obligaciones relativas a los derechos humanos corresponde al Estado, por esta razón la ley marco debe especificar las responsabilidades de diferentes autoridades del Estado y los diferentes niveles territoriales; asimismo, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que las actividades de empresas y actores privados no vulneren el ejercicio del derecho a la alimentación.

Este último aspecto sería la piedra angular de la ley marco, debido a que de acuerdo al Consenso de Washington de 1989 establece la economía de mercado, la libre competencia y la nula intervención del Estado en la actividad económica para fomentar una economía abierta a las leyes del mercado.

A esto se suma la intervención del sector privado, en especial el sector empresarial organizado, en los asuntos de interés nacional como lo es el fomento de la producción agrícola, el acceso a la tierra y la promoción del mercado, para atender los intereses propios de este pequeño conglomerado. Este ha sido un problema particular del Estado, que históricamente ha evitado la realización del bien común de la población guatemalteca.

Por ello, se requiere un gran esfuerzo el lograr consensuar y negociar la titularidad de las obligaciones relativas a los derechos humanos del Estado en los actores privados, sin caer a la intervención del Estado en la economía de mercado. Sin lugar a duda, el lograr un avance de esta naturaleza sería histórico para el país.

b) Definiciones, términos, conceptos y principios de la Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional

Continuando con los contenidos posibles de la Ley Marco, se ha encontrado válida la propuesta de la FAO, para establecer las definiciones, términos y conceptos relacionados con el derecho a la alimentación y/o con la seguridad alimentaria. De igual forma la propuesta de ley debe contener los principios de participación de personas y grupos de forma libre, efectiva y significativa en las decisiones que repercuten en sus vidas y en especial, en la capacidad de alimentarse por sus propios medios.

Otro principio del grupo “PANTHER”¹⁰ es la rendición de cuentas, en la cual las autoridades deben rendir cuentas a sus superiores y a las personas a las que deben atender, pudiendo las personas impugnar tanto el proceso como el contenido de las decisiones que afecten a sus medios de vida.

La no discriminación es otro, la cual establece que no debe producirse limitaciones en el derecho a la alimentación en función de raza, sexo, credo, etc. considerando el enfoque de género para garantizar la igualdad y equidad en el disfrute de los derechos.

La transparencia es el principio que orienta a que el gobierno debe garantizar que la información sobre las actividades realizadas y sobre las políticas, leyes y presupuestos elaborados en el marco del derecho a la alimentación sea publicada en un lenguaje accesible a la población y difundida a través de los medios apropiados (FAO, 2013).

¹⁰ PANTHER corresponde a las siglas en inglés de los principios de Participación, Rendición de cuentas, No discriminación, Transparencia, Dignidad Humana, Empoderamiento y Estado de derecho. Para más información ver Cuaderno de Trabajo No 2 sobre el derecho a la alimentación, Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación. Roma. 2013.

La dignidad humana permite que las acciones de los actores gubernamentales involucrados se orienten a garantizar que las medidas que afectan a los medios de vida de las personas y a su capacidad de ejercer el derecho a la alimentación sean adoptadas de manera tal que se respete a las personas y su dignidad.

El empoderamiento como principio orienta a las autoridades a que deben ofrecer y facilitar a las personas la posibilidad de elegir y ejercer influencia y control sobre las decisiones que afectan a sus medios de vida.

Por último, el principio de Estado de derecho que propone la FAO (2013), es la que establece que el gobierno ejerce autoridad de manera legítima y en estricta conformidad con las leyes aprobadas y publicadas, respetando los procedimientos establecidos para su aplicación.

En estos aspectos la Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano, la cual ha servido de parámetro y estándar internacional, presenta en el artículo 6 los principios rectores tales como:

a) Participación de las personas para determinar su propio bienestar y participación en la planificación, formulación, vigilancia y evaluación de las decisiones de les afecten.

b) Rendición de cuentas la cual persigue el garantizar las intervenciones basadas en información y métodos objetivos, mecanismos de monitoreo y evaluación permanentes dentro de la auditoria social.

c) Igualdad que establece la libertad y equidad en dignidad y derecho de las personas, con respeto a la diversidad para lograr el trato igualitario para toda población.

d) No discriminación en la que el Estado respetará, protegerá y garantizará el derecho a una alimentación adecuada sin discriminación alguna y protegerán especialmente a los grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad frente al ejercicio de su derecho a una alimentación adecuada.

Y e) Empoderamiento de las personas para contar con el conocimiento, las atribuciones, la habilidad, la capacidad y el acceso necesarios para cambiar sus propias

vidas, incluida la facultad de exigir al Estado reparaciones en caso de violación de este derecho.

En ambos casos (FAO y Parlamento Latinoamericano) las propuestas de principios para la Ley Marco de Seguridad Alimentario sirven para fortalecer el derecho a la alimentación en las instituciones públicas relacionadas a este. Particularmente se ven más amplios los sugeridos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación.

c) Disposiciones sustantivas sugeridas para la Ley Marco

Algunos de los contenidos que sugiere el documento de la FAO para el desarrollo de leyes específicas, se encuentran las disposiciones sustantivas que entre otros temas aborda las disposiciones que establecen el derecho a la alimentación dentro de su complejidad.

Se sugiere, considerando los aspectos relativos a las disposiciones sustantivas, que la propuesta de Ley Marco se estructure bajo los planos de realización tales como:

- a) El derecho fundamental a estar protegido contra el hambre, imponiendo para ello las obligaciones inmediatas del Estado sin limitarse al principio de efectividad progresiva; y
- b) El derecho de toda persona a una alimentación adecuada.

Otras disposiciones sustantivas son las relativas al derecho de no discriminación, la cual consiste en la prohibición de la discriminación directa e indirecta.

Asimismo, se sugiere que las disposiciones sobre las obligaciones de las autoridades gubernamentales deberían integrar las disposiciones sustantivas, entre estas se encuentra la obligación de respetar la cual exige que el Estado no adopte medidas que tengan como resultado impedir, limitar o privar a las personas de la posibilidad de alimentarse por sus propios medios, respetando el principio de proporcionalidad en la que se establece que “la autoridad debe tener la certeza de que la medida que puede limitar el derecho de una persona o grupo es necesaria para el bien común de la comunidad o de la sociedad en su conjunto, y que la incidencia guarda proporción con dicho interés” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, 2013).

La obligación de proteger es otra de las obligaciones de las autoridades gubernamentales como disposición sustantiva que integren la propuesta de Ley Marco. El Estado debe cumplir un papel de protector del derecho a la alimentación de cada persona frente a la acción de otros individuos o entidades privadas, que se concretaría a tres niveles de actuación: a) Regular aquellos sectores de actividad que puedan tener un impacto negativo en el derecho a la alimentación, estableciendo las disposiciones administrativas o legislativas necesarias para ello; b) Desarrollar una vigilancia y control permanente para variar que los actores privados están respetando y cumpliendo la regulación establecida; y c) En caso de incumplimiento, iniciar los procedimientos que permitan que permitan aplicar las sanciones correspondientes conforme a la regulación y restablecer la situación de los titulares que han visto vulnerado su derecho.

Por último, la obligación de garantizar implica que el Estado debe adoptar medidas positivas para la realización de este derecho, distinguiendo la obligación de promover el conocimiento pleno de los derechos humanos en especial de la alimentación, la obligación de facilitar el ejercicio del derecho a la alimentación, aplicando políticas y programas que mejoren la capacidad de la población para alimentarse por sí mismos, fortaleciendo el acceso de las personas a los recursos y su utilización, definiendo para ello en la Ley Marco las acciones a desarrollar por las autoridades públicas, por último en este respecto, la obligación de hacer efectivo el ejercicio del derecho a la alimentación suministrando alimentos suficientes y de calidad directamente a personas o grupos que, por razones que escapan a su control, no puedan alimentarse por sus propios medios, garantizando como mínimo que nadie padezca hambre en el país.

Otra disposición que debería sumarse a la iniciativa de ley, es la relativa a la coherencia de políticas para evitar la interferencia en el ejercicio del derecho a la alimentación previendo la realización de evaluaciones previas de impacto especialmente de aquellas actividades o sectores de actividad que pueden tener posibles consecuencias en la disponibilidad o accesibilidad de alimentos adecuados, de manera que pueda garantizar su coherencia y compatibilidad con el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación.

A las disposiciones sustantivas se agrega la relacionada a situaciones de emergencia correspondiente a los sistemas de alerta temprana (preparación contra emergencia, procedimientos y medidas de alerta y preparación) y respuesta de emergencia (organización y gestión de la ayuda alimentaria de emergencia).

d) Sugerencia en disposiciones que contribuirían a la aplicación de la ley

Es importante que la propuesta de ley contenga disposiciones sobre información, para fortalecer el acceso a ella amén a la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto 57-2008 del Congreso de la República. Es decir que lo relativo a la información sobre el derecho a la alimentación sea difundido especialmente en las zonas más remotas y entre la población con índices más altos de analfabetismo (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, 2013).

Según la FAO, para la aplicación de la ley es necesario que dentro de la norma específica contenga disposiciones sobre educación y sensibilización, esto ayudaría para que las personas puedan entender la información y ejercer mejor sus derechos, en especial la educación en nutrición, que puede afectar y mejorar los comportamientos y hábitos alimentarios de las personas con positivas recuperaciones sobre el ejercicio del derecho a la alimentación.

En función de los datos observados en el tema de seguridad y soberanía alimentaria respecto a la institucionalidad, la disposición sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación es una de las debilidades que presenta el actual sistema de seguridad alimentaria en el país.

Una adecuada coordinación de esta pluralidad de partes interesadas requiere una autoridad que la ejerza y que cuente con la capacidad técnica y presupuestaria además de las atribuciones correspondientes para poder articular y organizar las políticas necesarias (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, 2013).

Es por ello que la ley marco que se proponga debería incluir la institución de una autoridad nacional de derecho a la alimentación que a diferencia de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia, tenga atribuciones, funciones, estructura y composición de la misma orientadas a cumplir con la función de órgano

central de coordinación para la implementación del derecho en el ámbito nacional, a aplicar los principios de derechos humanos contenidas en la ley y otros instrumentos jurídicos internacionales a los que haya adherido el país y trabajar estrechamente con los representantes de la sociedad civil y tomar en consideración sus opiniones (Parlamento Latinoamericano, 2012).

La FAO comparte que existen diversas opciones y modelos para constituir esta autoridad, ya sea integrándola en el interior de la estructura de un determinado ministerio, como es el caso de El Salvador que en la propuesta del Consejo Nacional de Trabajadores y Trabajadoras Agrícolas CNTC/CLOC-Vía Campesina, pretende que el ente rector de la Soberanía Alimentaria sea el Ministerio de Agricultura, o bien hasta la constitución de un ente independiente y autónomo vinculado al más alto nivel del Gobierno. La actual Sesan carece de estas características en especial aquella relacionada a la vinculación al más alto nivel del ejecutivo. Esta secretaria es un ente sujeto al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus funciones corresponden a la coordinación y gestión de las decisiones que se toman en el Consejo.

Es importante reformar el carácter de la autoridad nacional de derecho a la alimentación, dado que el vigente modelo que corresponde al establecimiento de un órgano de coordinación y toma de decisiones como la CONASAN y otro de carácter técnico y ejecutivo como la SESAN, integrando representantes de la sociedad civil en la INCOPAS no han respondido a las demandas sociales en Guatemala.

También se sugiere al Estado en especial al Organismo Ejecutivo a considerar las atribuciones y funciones que en las disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación establece la Ley Marco del Parlamento Latinoamericano, supliendo el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, un mecanismo integrado por diversas instancias de Gobierno presidido por el Vicepresidente de la República por un ente con mayor poder de decisión y con objetivos más específicos para atender el tema de seguridad y soberanía alimentaria.

Además es de suma importancia para la aplicación de la ley específica, la implementación en la propuesta de disposiciones sobre el sistema de vigilancia que

permitan “verificar el desempeño del Estado, tanto en su voluntad y esfuerzo de aplicar la ley marco como en el grado de realización del derecho a la alimentación que efectivamente haya alcanzado la población así como los impactos que hayan tenido las medidas adoptadas para contribuir a ello” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, 2013).

Esto implica crear un sistema de vigilancia, evaluación y monitoreo integrado, estableciendo para ello la responsabilidad de la autoridad correspondiente de recopilar los datos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, con una calidad, e identificando los mecanismos de alerta temprana, pudiendo ser el caso del Instituto Nacional de Estadística o la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia los entes responsables del monitoreo, como ha venido siendo en otros temas.

Dentro de la propuesta debe designarse la institución encargada de la vigilancia del derecho a la alimentación tomando en cuenta las instituciones existentes, asignando recursos humanos y financieros necesarios, con capacidad institucional y credibilidad suficiente. Ante esta situación es importante considerar, como es el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública, que la autoridad reguladora y vigilante sea el Procurador de los Derechos Humanos quien constitucionalmente es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza y que cuenta con las facultades de supervisar la administración pública (Artículo 274).

El Procurador cuenta con una ley específica que le confiere de herramientas para realizar recomendaciones a los funcionarios públicos, la modificación de un comportamiento administrativo objetado o bien investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas y de los derechos humanos. Además, el PDH tiene por competencia los derechos tutelados, por lo que debe proteger los derechos individuales, sociales, cívicos y políticos comprendidos en el título II de la Constitución Política de la República, así como los definidos en tratados o convenciones internacionales aceptadas y ratificadas por Guatemala (Artículo 22, Decreto 54-86).

El Sistema de Vigilancia, Monitoreo y Evaluación de la Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional debe estar integrada entonces por las instituciones encargadas de la estadística y el monitoreo y evaluación del ejecutivo, quienes presentarían informes cuatrimestrales del avance en los temas relativos al derecho a la alimentación ante el Procurador de los Derechos Humanos. El Ombudsman deberá presentar ante el Congreso de la República, ya sea integrado al informe anual o uno específico y separado, sobre la situación del derecho humano a la alimentación.

De esta manera se sigue el orden constitucional de la separación de poderes y se respeta la competencia de cada uno de los organismos del Estado en la rendición de cuentas del ejecutivo. El Gobierno de Guatemala no puede ser juez y parte ante los resultados de la implementación de las políticas para atender el derecho a la alimentación.

Además, el hecho de que el Procurador de los Derechos Humanos sea quien vigile la aplicación de la ley, no aumenta las acciones que este ha tenido a lo largo de los últimos nueve años, pues este ha presentado informes específicos sobre la situación del hambre en Guatemala, lo que demuestra la capacidad institucional instalada para la vigilancia, monitoreo y evaluación de la implementación de las políticas públicas.

También se debe considerar como disposiciones que ayudan a la aplicación de la ley, las relacionadas a la representación y participación de la sociedad civil. Como se abordó en su momento la Instancia de Consulta y Participación Social del actual Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, no cuenta con mecanismos democráticos de participación en especial la de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria. Estos grupos deben tener el derecho de participar para el planteamiento de sus inquietudes al gobierno y ofrecer sus observaciones respecto de las políticas y programas que les afecten.

La experiencia en países como Perú y Ecuador que en su Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (ambas tienen el mismo nombre) instituyen la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria como un espacio de debate, deliberación y generación de propuestas en esta materia, por parte de la sociedad civil,

para la elaboración de la Ley que desarrolle la soberanía alimentaria (Artículo 32 de cada ley), o bien la experiencia venezolana que en su Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria que establece un sistema de consejos similar al Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sólo que estableciéndolo en Asambleas Agrarias en tres niveles: nacionales, regionales y consejo de campesinos o de productoras y productores (ver Artículos 43-51).

La propuesta de ley debe contener cualquier otra forma de participación social distinta a la que ya se cuenta, buscando la integralidad, representación e inclusión de los distintos sectores sociales guatemaltecos, debiendo establecer en la iniciativa de mecanismos institucionales de consulta, desde la participación de representantes de la sociedad civil en la autoridad nacional hasta la creación de un grupo consultivo para asesorar a la misma o la conjugación de ambas posibilidades, como lo sugiere la FAO.

Para que la ley cuente con disposiciones que ayuden a su aplicación, debe considerarse las relativas a recursos y tutela en casos de violación, para esto debe establecerse mecanismos claros para interponer un recurso ante una presunta violación del derecho a la alimentación. Los recursos pueden ser administrativos, judiciales y cuasi judiciales.

Esto significaría que las decisiones, acciones u omisiones de un órgano de la administración puedan ser impugnadas ante una autoridad administrativa superior. En el caso de la Ley de Acceso a la Información, se establece el recurso de revisión como un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los sujetos obligados se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica (Artículo 52).

Este recurso es un paso previo a interponerse una demanda o recurso judicial, este tipo de mecanismo contribuiría a garantizar de mejor forma la aplicación de la ley y repararía los daños causados por los actos y resoluciones que riñan contra la ley específica.

Establecer en la Ley Marco que los titulares del derecho a la alimentación deben tener la posibilidad de recurrir a los tribunales en caso de que entiendan que su derecho

ha sido violado ayudaría a establecer jurisprudencia en el tema del derecho a la alimentación. En Guatemala se tiene antecedente de que “un juzgado nacional, condenó al Estado por violar el derecho a la alimentación de cinco menores de edad. Las resoluciones judiciales, dadas a conocer entre abril y mayo de este año, obligan a 10 instituciones a tomar 26 medidas específicas para restaurar los derechos humanos violados. Una sentencia que sienta un precedente y abre la posibilidad a que miles de personas que han sido olvidadas por el Estado, exijan ante las cortes que éste cumpla con su mandato” (Plaza Pública, 2013).

Por tanto no sería nuevo implementar este tipo de mecanismo para la óptima aplicación de la ley.

Respecto a los recursos cuasi judiciales se refiere a los mecanismos que establezcan la intervención de la institución nacional de derechos humanos (FAO, 2013), que para el caso de Guatemala sería la del Procurador de Derechos Humanos, que son recursos más simples y menos costosos que los judiciales y, por tanto más accesible para las personas pobres.

Por último, se sugiere que la propuesta integre disposiciones sobre desarrollo de la propia ley y su financiamiento, esto significaría la implementación de una serie de desarrollos y de mecanismos jurídicos adicionales. La ley marco debe establecer que el gobierno deberá desarrollar esos mecanismos complementarios dentro de un plazo razonable, así como revisar la legislación presente y futura para garantizar que es compatible con el derecho a la alimentación, así como los mecanismos financieros necesarios para materializar este derecho, por ejemplo establecer una partida específica adecuada en el presupuesto general del Estado.

ANEXO C. Guías de observación

C1. Guía de Observación 1. Sobre indicadores relacionados a la crisis alimentaria en Guatemala

Tema: "América Latina ante el problema del hambre: acercamientos de una soberanía alimentaria para el posible cumplimiento de la meta 1C del primer objetivo de desarrollo del milenio en el caso de Guatemala 2007-2011"			
Tipo de Observación: Indirecta-estructurada			
Objetivo: Observar algunos de los indicadores de la crisis alimentaria en Guatemala			
Lugar: Guatemala		Fecha:	Hora:
ECONOMÍA:			
1	IPC o INPC	2007	2011
2	Canasta básica alimentaria		
3	Salario Mínimo		
4	Escasez alimentos		
5	Desempleo		
6	Productividad Laboral		
7	Producto Interno Bruto PIB		
8	Producto Nacional Bruto PNB		
SOCIAL:			
9	Hambruna		
10	Población Universo		
11	Pobreza Alimentaria		
SALUD			
12	Desnutrición infantil		
13	Muerte por Desnutrición Calórica Proteica		

Observaciones: _____

Nombre del Investigador: _____

C2. Guía de Observación sobre el ordenamiento jurídico existente sobre Seguridad Alimentaria en Guatemala según la jerarquía de Kelsen

Tema: "América Latina ante el problema del hambre: acercamientos de una soberanía alimentaria para el posible cumplimiento de la meta 1C del primer objetivo de desarrollo del milenio en el caso de Guatemala 2007-2011"

Tipo de Observación: Indirecta-estructurada

Objetivo: Observar las políticas sobre seguridad alimentaria existentes en el país

Lugar: Guatemala	Fecha:	Hora:
------------------	--------	-------

Se entiende por normas constitucionales aquellas que se encuentren dentro del primer nivel de la pirámide de Kelsen, son leyes de carácter superior contenidas en la Constitución Política o bien promulgadas por una Asamblea Nacional Constituyente. (Juan Manuel Lorenzo; 2011)

Constitucionales y tratados internacionales de carácter constitucional de derechos humanos	Existe	No Existe

Instrumentos Jurídicos:

Comentarios del observador

Se entiende por leyes orgánicas y específicas las normas que se encuentran en el nivel legal de la pirámide de Kelsen, que son todas aquellas legisladas por el Congreso de la República y que son de carácter nacional. (Juan Manuel Lorenzo; 2011)

Leyes orgánicas, específicas y ordinarias	Existe	No Existe

Instrumentos Jurídicos:

Comentarios del observador

Decretos ley y acuerdos gubernativos del organismo legislativo	Existe	No Existe

Instrumento Jurídico:

Comentarios del observador

Observaciones: _____

Nombre del Investigador: _____

ANEXO D. Matriz de Verificación de Indicadores de Existencia de Seguridad y Soberanía Alimentaria

Definición	Parámetro	No	Componentes	¿Qué comprende?	No	Indicador	Fuente de Información	Si	No	Observación		
<p>Seguridad Alimentaria: Se define como la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores.</p>	<p>Asegurar el derecho a la alimentación</p>	<p>1</p>	<p>Disponibilidad</p>	<p>La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, obtenidos a través de la producción de un país o de importaciones (incluyendo la ayuda alimentaria)</p>	<p>1.1</p>	<p>¿Establece la ley el derecho de las personas para disponer de alimentos en el país?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>					
				<p>1.2</p>	<p>¿Establece la ley nacional lineamientos para la disponibilidad de alimentos de todos los alimentos (nacional, importaciones y ayuda alimentaria)?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>						
				<p>1.3</p>	<p>¿Establece la ley nacional lineamientos de cantidad y calidad de los alimentos (nacional, importaciones y ayuda internacional)?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>						
				<p>2</p>	<p>Accesibilidad</p>	<p>El acceso de toda persona a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho), para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).</p>	<p>2.1</p>	<p>¿Establece la ley nacional el derecho sobre la accesibilidad de recursos adecuados para toda persona para adquirir alimentos apropiados y nutritivos?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>			
						<p>2.2</p>	<p>¿Establece la ley nacional el conjunto de todos los grupos de productos que puede tener dominio una persona?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>				
						<p>2.3</p>	<p>¿Establece la ley nacional el derecho de las comunidades a respetar las tradiciones alimentarias como acceso a los recursos colectivos?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>				
		<p>2.4</p>	<p>¿Establece la ley nacional el reconocimiento de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de las comunidades que cohabitan en su territorio?</p>			<p>Decreto 32-2005</p>						
		<p>3</p>	<p>Utilización</p>	<p>La utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.</p>	<p>3.1</p>	<p>¿Establece la ley nacional el derecho de la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>					
		<p>4</p>	<p>Estabilidad</p>	<p>Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas de cualquier índole, ni de acontecimientos cíclicos. De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto al sentido de la disponibilidad como a la del acceso a la alimentación.</p>	<p>4.1</p>	<p>¿Establece la ley nacional el acceso y disponibilidad adecuada de alimentos en todo momento, inclusive en crisis repentinas de cualquier índole o acontecimientos cíclicos?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>					
		<p>5</p>	<p>Institucionalidad</p>	<p>Es un sistema de capacidades que permiten la gobernanación de las organizaciones civiles y ciudadanas, es un atributo de la vida pública que debe construirse a partir del convencimiento de voluntades particulares y la articulación de lo intereses que definen el sentido mismo de la acción colectiva.</p>	<p>5.1</p>	<p>¿Cuenta con una base jurídica legal la institución que atiende la seguridad alimentaria?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>					
				<p>5.2</p>	<p>¿Establece la base jurídica de la institución, objetivos y metas claras?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>						
				<p>5.3</p>	<p>¿La norma que establece la legalidad de la institución cuenta con instrumentos para evaluar su consecución?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>						
				<p>5.4</p>	<p>¿Establece la norma las obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes encargados de materializar la política?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>						
				<p>5.5</p>	<p>¿Cuenta la norma con la definición de normas y reglas de comportamiento?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>						
				<p>5.6</p>	<p>¿Cuenta la norma con la definición de normas y reglas de comportamiento?</p>	<p>Decreto 32-2005</p>						

Definición	Parámetro	Componentes	No.	Variables	¿Qué comprende?	No.	Indicador	Fuente de Información	Si	No	Observación		
<p><i>La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.</i></p>	<p>Derecho de un Estado en definir sus propias políticas y estrategias para garantizar el derecho a la alimentación</p>	<p>Políticas</p>	1	Política declarando de interés nacional el derecho a la alimentación	<p>Todo lineamiento u ordenamiento legal, constitucional, leyes generales o específicas que tengan carácter nacional y de orden público, relacionado con los temas específicos de cada política que se establece en las variables</p>	1.1	¿Existe alguna norma que establezca de interés nacional el derecho a la alimentación?	Normas o leyes nacionales					
			2	Política de Soberanía Alimentaria específica		2.1	¿Existe alguna norma específica que establezca la soberanía del Estado sobre la alimentación?	Normas o leyes nacionales					
			3	Política de reforma agraria		3.1	¿Existe alguna norma que establezca la política agraria para el acceso integral a la tierra?	Normas o leyes nacionales					
			4	Políticas de producción y distribución de alimentos		4.1	¿Existe alguna norma u ordenanza que establezcan políticas de producción y distribución de alimentos?	Normas o leyes nacionales					
			5	Políticas para consumo de alimentos sanos y nutritivos para toda la población		5.1	¿Existe norma u ordenanza donde establezca el consumo de alimentos sanos y nutritivos para toda la población?	Normas o leyes nacionales					
			6	Políticas inclusivas e integrales		6.1	¿Son inclusivas e integrales dichas normas?	Normas o leyes nacionales					
			7	Políticas para fomentar sistemas productivos y comercialización de alimentos		7.1	¿Existe norma u ordenanza para fomentar sistemas productivos y comercialización de alimentos para asegurar el acceso a los alimentos?	Normas o leyes nacionales					
			8	Política de inclusión de la mujer en la toma de decisiones		8.1	¿Las normas establecen específicamente el acceso igualitario de las oportunidades reacionadas al derecho de alimentación para las mujeres?	Normas o leyes nacionales					
			9	Políticas de inclusión de los pueblos indígenas en acceso y toma de decisiones		9.1	¿Establecen las normas la inclusión de pueblos indígenas en el acceso y toma de decisiones sobre el derecho a la alimentación?	Normas o leyes nacionales					
			10	Política de participación ciudadana en la toma de decisiones		10.1	¿Establecen las normas el derecho de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el derecho a la alimentación?	Normas o leyes nacionales					
			11	Política de transparencia		11.1	¿Existen políticas específicas en las normas existentes sobre la transparencia?	Normas o leyes nacionales					
			12	Política de participación ciudadana en la rendición de cuentas		12.1	¿Establece la plena rendición de cuentas a través de auditoría social como mecanismo de participación ciudadana?	Normas o leyes nacionales					
			13	Políticas para fomentar la gestión de espacios rurales		13.1	¿Existen disposiciones legales para fomentar políticas para el desarrollo rural integral?	Normas o leyes nacionales					
				<p>Estrategias</p>	1	Estrategias de producción y distribución de alimentos	<p>Estrategias nacionales que permiten implementar las políticas establecidas para establecer soberanía alimentaria, relacionadas a los temas preestablecidos.</p>	1.1	Existen estrategias para la producción de alimentos para asegurar el derecho de alimentación	Normas o leyes nacionales			
			2		Estrategias para consumo de alimentos sanos y nutritivos	2.1		¿Existen estrategias para crear condiciones necesarias para el acceso, disponibilidad y consumo de alimentos sanos y nutritivos en todo momento incluso en crisis o acontecimientos cíclicos en el	Normas o leyes nacionales				
			3		Estrategias para comercialización de alimentos	3.1		¿Existen estrategias para la comercialización de alimentos para su acceso y disponibilidad para toda la población en todo momento?	Normas o leyes nacionales				
			4		Estrategias para gestión de espacios rurales	4.1		¿Existen estrategias para la gestión de espacios rurales para fomentar el desarrollo y asegurar la accesibilidad y disponibilidad de los alimentos para la población en todo momento?	Normas o leyes nacionales				
			5		Estrategias para inclusión de pueblos indígena y mujeres	5.1		¿Existen estrategias o mecanismos para la inclusión de los pueblos indígenas y mujeres en la toma de decisión concierne al derecho a la alimentación?	Normas o leyes nacionales				
			6		Estrategias para participación ciudadana en transparencia, rendición de cuentas y toma de decisiones	6.1		¿Existen estrategias o mecanismos para la participación ciudadana en temas de transparencia, rendición de cuentas y toma de decisiones en relación al derecho a la alimentación?	Normas o leyes nacionales				
				<p>Institucionalidad</p>	7	Emana de un acuerdo político y social para atender un problema específico.	<p>Es un sistema de capacidades que permiten la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas, es un atributo de la vida pública que debe construirse a partir del convencimiento de voluntades particulares y la articulación de los intereses que definen el sentido mismo de la acción colectiva.</p>	1.1	¿Existe una norma que establezca la creación del ente rector para la soberanía alimentaria?	Normas o leyes nacionales			
			8		Establece objetivos y metas claras, y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución.	2.1		¿Establece la norma. Lineamiento o política, objetivos y metas claras para atender la soberanía alimentaria?	Normas o leyes nacionales				
			9		Establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes.	2.2		¿Cuenta el lineamiento o política con un instrumento para evaluar su consecución?	Normas o leyes nacionales				
			10		Cuenta con la definición de normas y reglas de comportamiento.	3.1		¿Establece la norma o lineamiento?	Normas o leyes nacionales				
								4.1	¿Establece la norma o lineamiento la definición de la norma y cuenta con reglas de comportamiento?	Normas o leyes nacionales			