



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho

**"LA VIOLACIÓN DEL DERECHO HUMANO  
A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO"**

**TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener  
el grado de Maestro en Derecho

Presenta:

Lic. Reginaldo Rivera de La Torre

Dirigido por

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

Santiago de Querétaro, Qro. Enero de 2014



Universidad Autónoma de Querétaro  
 Facultad de Derecho  
 Maestría en Derecho  
 Constitucional y Amparo

**“LA VIOLACIÓN DEL DERECHO HUMANO  
 A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO”  
 TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
 Maestro en Derecho.

**Presenta:**

Lic. Reginaldo Rivera de la Torre

**Dirigido por:**

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

**SINODALES**

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

Presidente

Mtro. Juan Martin Granados Torres

Secretario

Mtro. Gonzalo Martínez García

Vocal

Mtro. Gerardo Servín Aguillón

Suplente

Dr. Gerardo Porfirio Hernández Aguilar

Suplente

Dra. Gabriela Nieto Castillo  
 Director de la Facultad

Firma  
 Firma  
 Firma  
 Firma  
 Firma  
 Firma  
 Firma

Dr. Irineo Torres Pacheco  
 Director de Investigación y  
 Posgrado

## RESUMEN

En el presente trabajo se aborda el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional que padecen millones de mexicanos. A partir de un análisis histórico de los programas alimentarios que ha impulsado el gobierno, partiendo de la opinión de diversos especialistas en agroalimentación; a partir del periodo posterior a la promulgación de la constitución mexicana de 1917.

La presente investigación a propósito de la institucionalización del derecho a la alimentación, en nuestro país se hace referencia al punto de vista de quien escribe respecto de la violación al derecho humano de la alimentación en México, por parte del gobierno federal de los últimos sexenios.

En la parte final de este trabajo se desarrolla la propuesta argumentativa del derecho humano a la alimentación a la luz de las nuevas teorías constitucionales; que acorde a la nueva corriente filosófica del derecho, han puesto en el centro de la discusión la confrontación histórica entre el jusnaturalismo y el positivismo jurídico en donde prevalecen las nuevas teorías constitucionales que le dan preeminencia a la persona, a sus derechos fundamentales, a los tratados internacionales haciendo a un lado la rigidez jurídica que prevaleció en nuestro país hace décadas; y que ahora bajo esta nueva concepción es innegable la influencia de esta corriente jurídica en las reformas que hizo la LXI Legislatura del Congreso de la Unión en materia de derechos humanos y el derecho a la alimentación.

**(Palabras clave:** Derechos Humanos, Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria)

## SUMMARY

In this research, we address the food and nutrition insecurity problem suffered by millions of Mexicans. From a historical analysis of the food programs that the Mexican government has promoted based on the opinion of several specialists in agriculture from the period after the promulgation of the 1917 Mexican Constitution.

This research with regard to the institutionalization of the right to food, it's referred to as the point of view of the writer regarding the violation of the human rights of feeding in Mexico by the federal government in the last two decades.

At the end of this research the arguments given human rights to the feeding and resurgence of the new constitutional theories that according to the new philosophical law as the main discussion they have put in historic confrontation between legal positivism and legal jusnaturalization where the new constitutional theories remain that they give privilege to people to their fundamental rights, to the international agreements put in a sight the legal rigidity that prevailed in our country centuries ago and as of now under this new concept it is undeniable the influence of this legal theory in the reforms that LXI legislature of the congress of the union made in subject of human rights and the right to food.

Key Words:

Human Rights, Right to Food, Security and Sovereignty to Food.

**A mi esposa María Alicia por ser parte fundamental de mi vida.**

**A mis hijos Reginaldo y Romina Quienes son mi presente y el futuro.**

**A mi padre por la vida, el carácter y los valores que me heredo.**

**A mi madre que en vida y desde el cielo siempre está conmigo.**

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Doctora Gabriela Nieto Castillo, compañera de maestría por las muestras de apoyo y aliento en el difícil camino de para la obtención del grado de maestro.

Al Maestro José Enrique Rivera por su apoyo en la realización del presente trabajo pero principalmente por distinguirme con su amistad.

A todos mis profesores de la Facultad de Derecho por compartir de forma tan generosa sus conocimientos y especialmente a mis sinodales por permitirme tener el honor de invitarles a formar parte del proceso de la obtención de grado.

A la Universidad Autónoma de Querétaro, quien ha sido mi casa, mi trabajo y la institución que me formo y me ha dado la oportunidad de ser lo que soy.

# INDICE

	<b>Página</b>
<b>Resumen</b>	i
<b>Summary</b>	ii
<b>Dedicatorias</b>	iii
<b>Agradecimientos</b>	iv
<b>Índice</b>	v
<b>Introducción</b>	1
<b>CAPÍTULO I RECuento HISTÓRICO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN MÉXICO</b>	9
<u>1. Antecedentes del derecho a la alimentación en México.</u>	10
<u>2.- El sistema alimentario mexicano SAM.</u>	13
<u>3.- México en la globalización de la producción agroalimentaria.</u>	16
<b>CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL</b>	23
<u>1. La seguridad alimentaria.</u>	24
<u>1. 2 La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.</u>	27
<b>CAPÍTULO III EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011</b>	33
<b>CAPÍTULO IV CREACIÓN DEL FRENTE PARLAMENTARIO EN CONTRA DEL HAMBRE EN MÉXICO.</b>	47
<u>1.- Seminario la transformación del sistema alimentario mexicano.</u>	49
<u>1. 2. Propuesta del instituto nacional de ciencias medicas y nutrición Salvador Subirán.</u>	51
<u>1.3.Estrategia de la organización de las naciones unidas para la alimentación y agricultura (FAO) para combatir el hambre.</u>	58

<u>2. El frente parlamentario contra el hambre capítulo México.</u>	64
---	----

<b>CAPÍTULO V QUEJA ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS POR LA VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DEL PUEBLO DE MÉXICO</b>	76
---	----

<u>1.-Justificación de la queja por violación al derecho a la alimentación.</u>	79
---	----

<u>2.-La ONU mandata el respeto al derecho a la alimentación en México.</u>	84
---	----

<u>3.- Contenido de la queja por violación al derecho a la alimentación en México.</u>	87
--	----

<b>CAPÍTULO VI EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN A LA LUZ DE LAS NUEVAS TEORÍAS CONSTITUCIONALES</b>	111
--	-----

<u>1.-La nueva concepción de los derechos fundamentales, las garantías individuales y los derechos humanos.</u>	112
---	-----

<u>2.- La obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación.</u>	121
---	-----

<b>CONCLUSIONES</b>	123
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	126
----------------------	-----





# INTRODUCCIÓN

Los mexicanos que hoy son adultos pueden ver como el transcurso del tiempo ha venido cambiando a nuestro país, porque la realidad que hoy se vive se compara con los tiempos de antaño y se prefiere pensar que antes México era mejor; entonces no se enfrentaban los desafíos que en la actualidad se tiene. Ejemplo de ello, la inseguridad, la delincuencia organizada, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la educación, el desempleo, además de la desnutrición y la inseguridad alimentaria; problemas que siempre han existido en México, pero no en la proporción en que hoy se padecen.

En la década de los años sesentas las ciudades en el país, no tenían las dimensiones y población que hoy tienen. Así se puede ver que la ciudad de Querétaro tenía como sus límites la carretera panamericana hacia el sur, hacia el norte el barrio del tepetate, al oriente el balneario del jacal y hacia el poniente la hacienda de carretas. La ciudad estaba rodeada de ejidos, pequeñas propiedades, y zonas ganaderas dedicadas principalmente a la producción de leche.

Quienes nacieron en esa década, recordaran que cuando cursaron los estudios de primaria uno de los momentos que más se disfrutaba eran los paseos que los maestros organizaban por las zonas de cultivo cercanas a las escuelas; se recorría aquellos campos verdes, compuestos de milpas, huertos y zonas que eran irrigadas con el río de Querétaro, acequias y arroyos que enmarcaban el paisaje de la provincia.

En los paseos que realizaban a las zonas de cultivo, los maestros llevaban a los alumnos por veredas y caminos conocidos como reales, por donde pasaban todavía carretas jaladas por mulas en las que los campesinos transportaban todo tipo de productos del campo y la tradición era no negarle el saludo a los campesinos que siempre eran personas amables, quienes ofrecían “un taco” como ellos decían de frijoles, quelites, verdolagas y otros productos que ellos cultivaban y producían en el campo, además en época de cosecha permitían entrar a la milpa a cortar algún elote u otro de los cultivos que producían, también se podía recoger frutos de sus huertos.

En aquella época en el campo, la forma de vida de los campesinos y, su sistema alimentario; la producción agrícola se basaba en el sistema milpa, en donde generalmente había mucha agua o producían bajo el método de temporal con el agua de lluvia. En la época de cosecha del cultivo principal que era el maíz, se podía ver aquellas parcelas donde una planta de maíz se hacía enorme ya que medían hasta dos metros; ahí dentro de la milpa había quelites, verdolagas, tomates del campo, a veces chile, casi siempre frijol, calabazas y el cultivo principal que era el maíz criollo azul, negro, rojo y nuestro orgullo mexicano el maíz blanco.

Los jacales como se les conocía a sus casas de los campesinos normalmente eran de adobe, en el área circundante siempre había gallinas, guajolotes y chiqueros donde criaban cerdos; los que tenían un mejor nivel económico tenían corrales donde había: borregos, chivos vacas y caballos. Además era común que en sus viviendas tuvieran árboles frutales, magueyes, nopales, que también los usaban como barreras protectoras de sus cultivos contra el viento.

El sistema milpa, el de crianza de aves de corral y de ganado, era entonces toda una cadena alimenticia y nutricional para las familias de los campesinos y las personas que vivían en las zonas rurales del estado. En esa época el hambre no estaba presente por que la producción agropecuaria beneficiaba a la gente del campo, pero también a quienes vivían en la ciudad por la accesibilidad a los alimentos y su bajo costo, que entonces se puede recordar el poder adquisitivo de nuestra moneda era mayor por que el precio de los alimentos era bajo y alcanzaba para más.

Las familias de antaño eran numerosas, pero los padres se las ingeniaban para que todos comieran y la dieta era rica en verduras, leche, carne y huevo; inclusive los requerimientos de calorías para los niños y los adolescentes se satisfacían con dulces tradicionales elaborados en casa, como los dulces de frutas de la temporada cubiertos de caramelo de azúcar, buñuelos, ates, frituras como las papas y chicharrones de harina.

Hoy nuestro país es diferente, la población ha crecido y se han venido creando grandes zonas metropolitanas como la del estado de Querétaro que comprende el municipio de Querétaro y la zona conurbada desde San Juan del Río, que pasa por Tequisquiapan, Ezequiel Montes, Cadereyta, Colón, el Marqués, Pedro Escobedo, Huimilpan y Corregidora, en donde el centro del estado que conforma estos municipios se encuentra inmerso en un proceso de desincorporación de la propiedad social para privatizarla; en ella los campesinos generalmente buscan enajenar su único patrimonio a los inversionistas que crean parques industriales, zonas comerciales y zonas de vivienda. Así se pueden ver grandes extensiones de parcelas sin sembrar ya que no las cultivan los campesinos o porque, quienes las compraron ahora están especulando con la tierra para buscar urbanizarla o que el gobierno lo haga, para que ésta adquiera más valor y este fenómeno se repite en todo el país principalmente en el centro y en el sur.

Las zonas productivas de los alimentos en nuestro estado cada vez están más lejanas de la población, por el proceso de desincorporación de la tierra social. Lo que genera que en las zonas metropolitanas estén más lejos de las zonas agrícolas y ganaderas; lo que trae también el encarecimiento del precio de los alimentos y aunado a ello la dependencia alimentaria del extranjero. Casi un cincuenta por ciento que en suma con otros factores internos y externos nos tienen postrados con la problemática alimentaria y nutricional nunca vista.

Acorde con la visión del nuevo gobierno federal se puede afirmar que es necesario que el campo se reactive como lo menciona el Presidente de la República el Licenciado Enrique Peña Nieto, en la obra denominada México la gran esperanza, un estado eficaz para una democracia de resultados.<sup>1</sup> En ella propone que debemos de tener un campo justo en el que a través de la seguridad

---

<sup>1</sup> Peña Nieto Enrique (2011), México la gran esperanza un estado eficaz para una democracia de resultados, Grijalbo P. 77-78

social universal para los propietarios de la tierra contribuyan a retener en el campo a la población más joven, emprendedora y propensa a migrar.

También propone Peña Nieto un campo productivo que genere empleos locales y se eleven los ingresos de la población rural, asimismo se impulse el micro financiamiento; un campo rentable en el que el sector agroalimentario se vuelva más eficiente y competitivo. Un campo sustentable que promueva la producción sin destrucción de bosques y selvas y finalmente garantizar la seguridad alimentaria de la población como una condición fundamental para la soberanía y la estabilidad política y social del país. Porque reactivar el campo mexicano es un reto y a la vez una oportunidad.

En América Latina países como Chile y Brasil han aprovechado la creciente demanda internacional de materias primas a su favor. Brasil por ejemplo, desde hace décadas invierte de manera prioritaria en el desarrollo de aplicación de tecnología agrícola, pasó de ser un país importador neto de alimentos a convertirse en un exportador agroindustrial líder en el mundo; porque el gobierno de izquierda de Brasil tiene un programa de hambre cero. El Presidente Luis Ignacio Lula da Silva lo puso en el centro de sus programas sociales desde el inicio; Brasil que compite con España por ver quién es la octava o novena potencia económica mundial, es un líder mundial como país de economía emergente y su programa más conocido dentro y fuera de Brasil es hambre cero. Los brasileños no tienen problema en hablar del hambre ni en invertir dinero contra ella. <sup>2</sup>

Hoy en día Brasil tiene relación con la Unión Europea, China, Estados Unidos, y Japón; el Sector Agroindustrial es un importante motor de su economía, aportando el 25 % del PIB y empleando a uno de cada tres trabajadores brasileños, como lo dijo el Presidente de la República Peña Nieto claro que si se puede. El abandono del campo en nuestro país en los últimos sexenios nos ha hecho dependientes en materia de importación de alimentos, por lo que considero que es necesario que con la propuesta del Presidente de la República y con la

---

<sup>2</sup>Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria (2009) Conclusiones del Seminario Internacional del Derecho a la Alimentación. Pág. 44-45

participación de todos los sectores de la población se puede acabar con este problema como lo están haciendo otros países en Latinoamérica.

En el presente trabajo se aborda el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional que padecen millones de mexicanos. A partir de un análisis histórico de los programas alimentarios que ha impulsado el gobierno, partiendo de la opinión de diversos especialistas en agroalimentación; a partir del periodo posterior a la promulgación de la constitución de 1917. Por ello el capítulo I que denominó recuento histórico de los programas alimentarios en México parte de un breve análisis de los programas de alimentación en los gobiernos desde el General Lázaro Cárdenas, pasando por los años 60 y 70 destacando instituciones como la compañía nacional de subsistencias populares CONASUPO, el sistema alimentario mexicano SAM, que fue una gran propuesta del gobierno federal pero que quedó trunca, principalmente por los problemas económicos del país; así como la inclusión de México al GATT y la OMC y la firma del tratado de libre comercio, fenómenos todos que aunados a otros más modificaron el sistema agroalimentario en el país y su economía.

En el análisis que se hace en esta investigación se considera oportuno establecer un marco conceptual respecto al derecho a la alimentación, la seguridad y la soberanía alimentaria, que son los principales temas que los organismos internacionales y diversos países de Latinoamérica han establecido como base para la implementación de estrategias tendientes a la elaboración de un marco jurídico y la planeación necesaria para dar solución al problema alimentario y nutricional de Latinoamérica. Así en el capítulo II se hace referencia a las disposiciones que ha establecido la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, a las cuales me adhiero en el desarrollo del presente trabajo porque forma parte exitosa de una estrategia en contra del hambre en los países de Latinoamérica y México; donde puedo destacar además del análisis de otros especialistas respecto a los conceptos básicos de seguridad y soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación.

Como legislador federal del 4º Distrito del estado de Querétaro e integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, participé en foros internacionales en Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Aruba, Guatemala y España, en representación del Poder Legislativo del Estado Mexicano en donde abordamos diversos temas en materia laboral, perspectivas para los jóvenes y principalmente en seguridad y soberanía alimentaria; en donde en el presente trabajo en el capítulo III y IV me refiero al Frente Parlamentario Contra el Hambre de América latina y el Caribe y el Frente Parlamentario en Contra del Hambre en México. En donde convergen legisladores federales, instituciones académicas, organizaciones sociales e instituciones gubernamentales en un organismo multidisciplinario dedicado al análisis y discusión con especialistas para hacer propuestas de solución del problema del hambre en México.

Para los fines del presente trabajo de investigación considero de suma importancia realizar un análisis del dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión en el año 2011; que elevó a la categoría de derecho humano al derecho a la alimentación de la que forme parte y que hoy está consagrado en la Carta Magna en los artículos 4º y 27º. Sin embargo no es un derecho nuevo en la legislación mexicana, porque como se argumenta en el texto del presente trabajo diversas legislaciones secundarias ya lo tenían establecido.

En el capítulo V de la presente investigación a propósito de la institucionalización del derecho a la alimentación, en nuestro país se hace referencia al punto de vista de quien escribe respecto de la violación al derecho humano de la alimentación en México, por parte del gobierno federal del anterior sexenio. Reproduciéndose en el contenido de mi autoría y que incorporo al presente análisis el medio de impugnación legal que lo constituye la queja que hoy se tramita ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; misma que fue avalada con sus firmas por más de 100 Legisladores Federales, que contempla como antecedente los impactos climatológicos de los años 2011 y 2012, en la situación alimentaria de nuestro país. Así como las leyes secundarias

y las disposiciones constitucionales que protegen el derecho a la alimentación del pueblo de México.

En la parte final de este trabajo en el capítulo VI se desarrolla la propuesta argumentativa del derecho humano a la alimentación a la luz de las nuevas teorías constitucionales; que acorde a la nueva corriente filosófica del derecho, han puesto en el centro de la discusión la confrontación histórica entre el jusnaturalismo y el positivismo jurídico en donde prevalecen las nuevas teorías constitucionales que le dan preeminencia a la persona, a sus derechos fundamentales, a los tratados internacionales haciendo a un lado la rigidez jurídica que prevaleció en nuestro país hace décadas; y que ahora bajo esta nueva concepción es innegable la influencia de esta corriente jurídica en las reformas que hizo la LXI Legislatura del Congreso de la Unión en materia de derechos humanos y el derecho a la alimentación.

Finalmente las conclusiones a las que se arriba en el análisis del tema del derecho a la alimentación en México, formulo una propuesta de solución a este problema de nuestro país con la creación de una ley marco reglamentaria de los artículos 4º y 27 ° de la Carta Magna. Así como la implementación de una estrategia jurídica y un plan rector entre otras medidas que den solución a corto, largo y mediano plazo a la falta de alimentos para los mexicanos.





CAPÍTULO I RECUENTO HISTÓRICO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN MÉXICO

## ***I.- RECUENTO HISTÓRICO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN MÉXICO.***

### 1. Antecedentes del derecho a la alimentación en México.

Para dimensionar y comprender por qué México ha llegado a la situación actual de la alta dependencia alimentaria que tenemos, debemos analizar ¿qué fue lo que pasó?, ¿qué hicimos mal? y el gobierno que hizo o dejó de hacer; porque ahora los mexicanos nos preguntamos cómo es posible que teniendo el territorio que tenemos, los recursos naturales con que contamos, el ciudadano común y corriente a veces no tenga que comer y cómo es posible que en muchas zonas rurales, otrora grandes productoras de alimentos los campesinos tengan hambre.

En la reciente visita que hizo el Ex Presidente de Brasil Lula da Silva a México, en el mes de mayo del 2013, declaró que cómo es posible que algunos gobernantes pueden dormir tranquilos sin saber, no darse cuenta o hacerlo pero ignorar que muchos niños se duermen sin comer o se despiertan en la madrugada buscando que comer y no tienen oportunidad de satisfacer esta necesidad elemental. Lo cual aplicado a nuestro país es una realidad por los altos índices de pobreza, desnutrición y de inseguridad alimentaria.

Existen diversos estudios del sistema agroalimentario de México en instituciones educativas, en dependencias oficiales, en donde podemos destacar, las publicaciones que ha hecho sobre este tema el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión CEDRSSA, quien en noviembre del año 2011

publicó la obra denominada “La Política Alimentaria en México”<sup>3</sup> en donde los autores describen las condiciones de accesibilidad a los alimentos, la nutrición y la pobreza en el país y realizan un estudio comparativo de estos elementos, con las políticas públicas del gobierno federal, mencionando las acciones que ha desplegado el estado para pretender satisfacer esta necesidad básica de nuestra población.

En esta obra se realiza un análisis del marco legal en materia de seguridad y soberanía alimentaria, las instituciones, los instrumentos de planeación, los programas y presupuestos públicos para atender la necesidad alimentaria y nutricional de la población y las recientes reformas del año 2011 donde se reconoció el derecho a la alimentación del pueblo de México; en ella colaboran investigadores del instituto nacional de ciencias médicas y nutrición “Salvador Zubirán”, quienes ubican en el contexto internacional la errática política agroalimentaria que se ha desplegado en el país en los dos últimos sexenios. Por lo que considero de suma importancia hacer un recuento histórico de los programas alimentarios que se han instrumentado en nuestro país.

Así podemos identificar que en el gobierno del General Lázaro Cárdenas del periodo que va de 1934 a 1940 se abordan temas considerados como derechos sociales como la política alimentaria y la reforma agraria, pensando que con el desarrollo económico se daría solución a esta problemática. Y fue en la década de los años 50 que en nuestro país se empezó hablar del tema de la desnutrición en los hospitales infantiles por parte del Instituto Nacional de Nutrición, quien estableció que la desnutrición fue un problema de salud pública.

En la década de los años 60 se continuaron realizando estudios en materia nutricional en nuestro país por parte del Instituto Nacional de Nutrición Doctor Salvador Zubirán (INN); quien determinó que la base de la alimentación

---

<sup>3</sup> Ávila Curiel, Abelardo.; Flores Sánchez, J. y G. Rangel Faz, (2011) La política alimentaria en México. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable y la Soberanía Alimentaria. P. 36-40

en el medio rural lo constituían el maíz y en el medio urbano el trigo, con un bajo consumo de productos de origen animal y que la dieta se complementaba con el consumo del frijol. Sin embargo, por lo que ve a los niños se tenía una alta tasa de mortalidad a causa de la desnutrición.

En esta década el gobierno implementó una estrategia de subsidios a la producción de alimentos, control de precios de la canasta básica, precios de garantía a la producción agrícola en donde se gestó la creación de la compañía nacional de subsistencias populares (CONASUPO), además de su distribuidora (LICONSA) y el programa de abasto de leche industrializada (LICONSA). Con lo que se observó una mejoría importante de poder adquisitivo de quienes menos tenían. Con esto se logró la autosuficiencia alimentaria en el país en esa época.

Roger D. Hansen en su obra denominada La Política del Desarrollo Mexicano<sup>4</sup> analiza en su obra algo que denomina la octava década y los años que le seguirán, donde establece que en los años previos a 1971 el funcionamiento del sistema político mexicano tuvo un profundo efecto sobre el curso de desarrollo económico prediciendo que la octava década y los años que le seguirán México afrontaría una constante serie de amenazas a su acelerado crecimiento económico. Lo cual enfrentó durante la séptima década con éxito prediciendo que pudo haber habido estabilidad en México si se cumplían los siguientes aspectos: 1.-Estabilidad en el cambio social en la etapa acelerada de la industrialización, 2.- Generar ahorro interno limitando las demandas políticas y 3.-Inducir iniciativas del sector privado con el proceso de crecimiento pero no se contaba con las crisis económicas generadas en el sexenio del Presidente José López Portillo.

México disfrutó en los años 70 de estabilidad política sin la cual hubiera fracasado la estrategia para el desarrollo. En el área rural se crearon condiciones fundamentales para la estabilidad y con el programa de la reforma agraria se benefició directamente a más de dos y medio millones de familias campesinas con la posesión de su propia tierra, lo que aunado a la estrategia del gobierno para el

---

<sup>4</sup> Roger D. Hansen. La Política de Desarrollo Mexicano. editorial siglo XXI. 1971. Pag.89, 290-302

desarrollo que concentró recursos y recompensas en la actividad industrial le dio éxito a esa estrategia.

En el sexenio del Presidente José López Portillo, se creó un programa de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR), con el que se modificó la política del gobierno federal para ahora enfocar la acción del gobierno en materia alimentaria por el camino de la asistencia social.

## 2.- El sistema alimentario mexicano SAM.

En los años de 1979-1980 se creó el sistema alimentario mexicano (SAM) que abordó de manera integral el problema alimentario para observar la autosuficiencia alimentaria y reducir la dependencia del exterior, estableciendo como estrategia la ampliación de los subsidios al consumo popular con la institucionalización de “La canasta básica alimentaria” que incluía al maíz, trigo, arroz, huevo, sardina, y carne entre otros productos.

El SAM también contempló el tema de la regularización de la propaganda de empresas transnacionales en los alimentos, promoviendo una campaña de educación nutricional. Lo que aunado en el establecimiento de una estrategia en la cadena productiva y de alimentos en donde se puede destacar el acopio, abasto, consumo y la inversión en la producción agrícola con el apoyo de asistencia técnica, y tecnológica, incluidos sistemas de distribución eficientes de alimentos. Este modelo se impulsó desde una estructura multisectorial del gobierno federal que trajo consigo diversos problemas de operatividad, por lo que en 1982 se canceló el SAM.

Los procesos sociales que influyeron en la elaboración y ejecución de un programa de fomento agrícola, el sistema alimentario mexicano SAM que funcionó de 1979 a 1982 no surgen de manera aislada, sino que respondieron a fuerzas sociales económicas y políticas contradictorias<sup>5</sup>. Así podemos ver que los

---

<sup>5</sup> Arteaga Pérez Javier. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): una perspectiva política. Estudios Sociológicos: México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos: v. 3, no. 8 (mayo-ago. 1985), p. 297-313)

protagonistas sociales que participaron fueron los sectores campesinos tradicionales que aglutinaban a los ejidatarios y comuneros; quienes mayoritariamente pertenecían a la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP) y las Organizaciones Patronales, Confederaciones de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). Organismos que coincidieron con el gobierno federal para lograr la autosuficiencia alimentaria que tuvo su origen en febrero de 1975 cuando se crea la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (CONACOSA), que creó el plan nacional agrícola 1973-1974 y tenía como

líneas coordinadas lograr la autosuficiencia en productos básicos a fines de 1976.

A mediados de 1976 la situación agrícola se tornaba contradictoria e inestable por que los diversos sectores sociales se encontraban enfrentados en la lucha por la tierra y el control de la producción y con el nuevo régimen del presidente José López Portillo a partir del primero de Diciembre de 1976 el gobierno federal enfrentó una aguda crisis y déficit de producción de granos básicos. Por lo que el gobierno federal implementó el plan nacional agropecuario que tenía dentro de sus objetivos aumentar la producción y la autosuficiencia en el maíz para 1979; además de proponer una alianza para la producción que aglutinó a todas las organizaciones campesinas del país.

El peor año de la agricultura en el país del presidente José López Portillo se dio en 1979, con un volumen inusitado de importaciones de granos que causó un caos ferroviario y la deuda del sector rural se incrementó en forma alarmante con lo que surgió “El Fantasma del Hambre”, por lo que el 18 de Marzo de 1980, el presidente de la República anunció su proyecto que ofrecía la solución al problema alimentario y que fue el SAM como estrategia gubernamental para enfrentar la crisis productiva.

El Congreso de la Unión aprobó la ley de fomento agropecuario el 27 de Diciembre de 1980, la cual tiene por objetivo la incorporación al cultivo de todas

las tierras susceptibles de explotación y fomentar la organización campesina para la producción, por medio de comités directivos en cada distrito de temporal y autoriza la asociación entre ejidos y pequeños propietarios para que respetando la formas de tenencia de la tierra se fomentara la producción agrícola.

Con la ley de fomento agrícola y el SAM el gobierno de la República estableció una estrategia de desarrollo agrícola que abarcó el ámbito nacional hasta las actividades locales involucrando organizaciones sindicales, patronales, oficinas gubernamentales, federales, estatales y municipales; a través de una acción concertada para lograr metas previstas en este sistema. Lo cual significaba un triunfo del sector campesino y los pequeños propietarios, pero también el de industriales financieros que podrían ahora ampliar sus actividades al campo, con lo que la CANACINTRA, la COPARMEX y la CNPP fueron las que ganaron con el SAM porque la ley federal de fomento agropecuario no tocaría los cultivos de exportación, sino que serían los de temporal que se abocarían a lo básico.

El SAM presentó una doble acción promoviendo por un lado el desarrollo del capitalismo agrícola por medio de la tecnificación y el financiamiento del capital financiero e industrial y por el otro pretendió aliviar las tensiones sociales originadas a partir del agotamiento del reparto agrario, pero a su vez proponiendo la elevación de vida vías salarios y la canasta básica.

Con el SAM se promovió el incremento a la productividad sin la afectación de la propiedad privada, además que se otorgaron estímulos tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios dándose una relación entre la actividad agrícola y la industria; con lo que la estructura socioeconómica del país articuló las fuerzas productivas, lo que en parte vino aliviar la crisis alimentaria que se generó en ese sexenio, no obstante el SAM desapareció el 30 de Noviembre de 1982 y en cuanto a las causas de ello se aduce a la grave crisis económica que se originó en el país en 1982; sin embargo queda en los antecedentes históricos como un ejercicio del gobierno, de las organizaciones campesinas y de los particulares para demostrar que todos los sectores que participan en la producción agrícola y ganadera si se pueden poner de acuerdo para solucionar el hambre en México.

En el análisis de esta parte de la historia de nuestro país se puede observar que el gobierno de la República empezó a desplegar una política asistencial con el reparto de alimentos a la población de escasos recursos y el subsidio generalizado a los productos básicos de consumo popular, lo que ocasionó que se impidiera la acción de la economía de libre mercado.

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se creó el programa nacional de alimentos (PNA) donde de nueva cuenta se planteó la autosuficiencia alimentaria; también se promovía la soberanía alimentaria y que mas adelante con la creación del programa nacional de solidaridad (PRONASOL) se continuo impulsando la producción y abasto de alimentos y de nueva cuenta el gobierno federal estableció una estrategia basada en subsidios y programas alimentarios asistencialistas.

### 3.- México en la globalización de la producción agroalimentaria.

México en la etapa posterior a la revolución se vio envuelto en un proceso de reparto agrario al instituirse el derecho social en la constitución de 1917, porque una de las causas del movimiento revolucionario, en donde podemos identificar que fue la lucha de los campesinos que reclamaban tierras de cultivo para la subsistencia, gestándose entonces un movimiento social a favor de los campesinos para terminar la lucha armada, quienes ven cristalizado su anhelo de ser titulares de parcelas con la celebración del pacto social y la creación de instituciones que hoy en día siguen vigentes, mediante el desmantelamiento de las propiedades latifundistas y los antiguos territorios comunales y la dotación de sus tierras a los ejidos y las comunidades; entonces el estado mexicano instituye una relación de subordinación entre sus órganos desconcentrados y la sociedad campesina donde esta subordinación está vinculada a la implementación de un régimen especial denominado social,<sup>6</sup> que prevalece hasta nuestros días, pero que se ha renovado en la medida que se ha venido transformando el país.

---

<sup>6</sup> Leonard Erikc y Foyer Jean (2011) de la integración nacional al desarrollo sustentable. Editorial CEDRSSA. Pág. 62



Como es conocido en el artículo 27 de la Constitución de 1917, se fijaron las bases de la reforma agraria pero las principales características de la tenencia de la tierra se van a configurar en la siguiente década y es en 1921 en donde se establece la indivisibilidad por herencia de la parcela ejidal, lo cual se perfeccionó en la ley reglamentaria de reparto de tierras ejidales de 1925, posteriormente en 1971 se instituyó la ley federal de la Reforma Agraria que sustituyó el código agrario de 1942.<sup>7</sup>

Según la visión de Manuel R. Villa Issa especialista en economía agrícola, presidente de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economistas Agrícolas quien en su obra “¿Qué hacemos con el campo mexicano?”. Menciona que en 1995 se da un parte aguas en el campo; porque el estado mexicano decidió dar por terminado el pacto social que tenía con los productores y deja en manos del mercado la suerte de la población rural y la producción y abasto de alimentos del país, y otros conceptos que desde su visión económica resulta de suma importancia<sup>8</sup>.

México se adhirió al GATT, el cual se transformó en la organización mundial del comercio y en 1995; por recomendación de este organismo, México eliminó casi por completo el sistema de apoyos al campo. Situación que en comparación con los países del norte del continente quienes subsidian en forma importante a la producción agropecuaria, nos situó en una posición totalmente desventajosa en cuanto a insumos para la producción agropecuaria y apoyos gubernamentales para la producción de alimentos, lo que se tradujo en que lo que se producía en México en esa materia no pudiera competir en volumen y precio con otros países que siguieron subsidiando al campo.

Como organización formal de comercio el GATT representó un instrumento internacional encargado de promover los intercambios entre sus

---

<sup>7</sup> Trigo Massieu Yolanda (2005) Los Actores Sociales Frente al Desarrollo Rural. Editorial Praxis Pag.293-294

<sup>8</sup> Villa Issa, Manuel., (2011) Que Hacemos con el Campo Mexicano. 2da. Ed., México. Editorial del colegio de posgraduados. Universidad Autónoma Chapingo. P. 10-11-12

miembros con base en la eliminación de restricciones, la reducción de aranceles y la aplicación general y obligatoria de la cláusula de la nación más favorecida para todos.

Lo fundamental dentro de las negociaciones del GATT fueron las concesiones arancelarias entre sus miembros que aceptaron el compromiso de no incrementar los aranceles aduaneros por encima de las tasas negociadas que se consideraban consolidadas, es decir que tenían un valor tope, pero desde sus inicios fue concebido como un simple acuerdo comercial, sin embargo se convirtió en una verdadera organización internacional por que cubrió los elementos de ser un tratado con organismos permanentes y un presupuesto.

El trato de la nación más favorecida se redujo a que cualquier concesión o beneficio que un país otorgaba a otro, debía otorgarse igualmente a terceros países con los que se tenían relaciones comerciales, es decir cuando un país redujo un obstáculo al comercio abrió el mercado para todos sus miembros.

La ronda de Uruguay se inició en septiembre de 1986, con la llamada declaración de punta del este y sus principales objetivos fueron lograr una mayor liberalización del comercio mundial, actualizar y reforzar las normas del GATT; además de extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional, como la agricultura, los textiles, las medidas de inversión, los servicios y la propiedad intelectual, generando que los países desarrollados se comprometieran a reducir sus aranceles en un 40% y los países en desarrollo redujeron sus aranceles en un 30% y 10% para los agrícolas. Para entonces México no tuvo que modificar su estructura arancelaria que estaba en niveles inferiores al 35%.

La participación de México en el GATT se planteó como una premisa fundamental para la vinculación de la estructura productiva nacional con la economía mundial y sobre todo para garantizar a los productores mexicanos que en el contexto de la nueva competencia a que habrían de enfrentarse con motivo de la apertura comercial, tendrían acceso a condiciones similares a las que tiene

sus competidores en el exterior, asegurándose que los mercados internacionales se abrieran a productos mexicanos. En cuanto a su formalización el 4 de agosto de 1994 se publicó en el diario oficial de la federación el decreto de aprobación del acta final de la ronda de Uruguay del GATT y el 30 de Diciembre de 1994, entraron en vigor todos los acuerdos y la vigencia de la organización mundial del comercio (OMC) en el derecho mexicano. Finalmente el GATT y la OMC tuvieron diferencias substanciales por que el GATT fue un acuerdo provisional y la OMC es permanente, que además el GATT se ocupaba del comercio de mercancías, a diferencia de ello los acuerdos de la OMC abarcan también los servicios y la propiedad intelectual.

La inclusión de México en el GATT y posteriormente a la OMC liberalizaron los aranceles con un efecto dómimo de acuerdo a la cláusula del país más favorecido y podemos ver que el efecto que ha generado en nuestro país ha sido regresivo en materia de seguridad y soberanía alimentaria porque las importaciones agroalimentarias hoy día están casi al 50% en promedio, a diferencia de esta tendencia en varios países de Latinoamérica como Brasil en su programa hambre cero que favorece el control de precios, la producción y consumo de alimentos locales y regionales con base en el sistema de agricultura familiar y la intervención del estado en la comercialización de los productos, además del sistema de reservas alimenticias hacen la diferencia porque Brasil es autosuficiente en materia alimentaria.

La reforma al artículo 27 constitucional en 1992, que pretendió hacer competitivo al campo mexicano, lo que aunado a la firma del "TLCAN" (Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá) que se firmó en 1993, generó que la competencia del campo mexicano dejó de ser interna, al establecerse relaciones comerciales con esos países y consecuentemente era más conveniente importar alimentos que producirlos, situación que ha ido evolucionando con la aparición de nuevos factores económicos como los llamados países emergentes, los países del oriente principalmente China; lo cual originó el incremento de los

precios internacionales de los alimentos generándose algo que en el mundo se ha denominado como “La crisis de los alimentos”.

La crisis actual del alza de precios de los alimentos que ha impactado también en nuestro país requiere de una terapia de aumento de la oferta, lo cual se identifica con la soberanía alimentaria que restaure el equilibrio de los mercados porque hay un desencuentro entre una demanda creciente y avance insuficientes en la producción y que no existen reparos contra de la validez de dicho diagnóstico, excepto por el hecho de que se pronostica que se solucionará el problema de la oferta en un mediano plazo y para entonces las víctimas de la actual escalada de precios podrían estar muertas; de ahí la importancia de las transferencias de recursos de emergencia para los más pobres ya que se trata de una crisis de alza de precios y no de abastecimiento, es decir en América Latina con la excepción de Haití, una vez más ocurre que lo que falta es dinero para comprar alimentos que están disponibles pero hoy son más caros.<sup>9</sup>

En cuanto a nuestro país la situación de estabilidad de precios de los alimentos hasta el 2006, en donde se presentó el alza al precio de la tortilla, el pollo que en términos generales aumentaron el doble, cuestión que para la economía familiar de los mexicanos ha sido demoledora porque hay quienes dicen que antes de la década de los noventas la forma de alimentación de los mexicanos era a base de leche, carne y huevo, por lo que hace tiempo muchas familias dejaron de comer carne de res y de puerco, para sólo comer pollo, pero ante el aumento constante de los precios y las crisis especulativas tampoco comen pollo, y hoy muchas familias de escasos recursos ahora sólo comen algunas verduras, frijoles, huevos y tortilla, el consumo de leche cada vez baja más en la dieta de los mexicanos, pero aun así con las crisis recientes del pollo y del huevo la reflexión es: ¿Qué comen los pobres?.

---

<sup>9</sup> Da Silva José Graciano. Revista Española de Estudios Agro sociales y Pesqueros (2008) Crecimiento agrícola y persistencia rural en América Latina. Pág. 171

Juan González García en su obra denominada "La Pobreza en México y China política de combate y resultados"<sup>10</sup> que analiza como en la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI el problema de la pobreza se ha incrementado de manera inusitada y a pesar de las teorías metodológicas y políticas de combate a la pobreza y pobreza extrema los resultados globales no son los deseados, por que en cada país son distintos como en los claros ejemplos de México y China en donde este último, luego de décadas de implementar una determinada estrategia y política de combate a la pobreza extrema, han logrado resultados diferentes.

China ha reducido la pobreza al menos en 15 por ciento del total de su población, mientras que en México, más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y por ello nos preguntamos a que se debe el éxito de China y que explica el fracaso de México, en cuanto a ello Juan González García ofrece, desde una perspectiva comparativa, un análisis en torno a los factores que explican los resultados en ambos países y poder constatar que también en este frente, como en los mercados de exportación, México está perdiendo la batalla frente a China, porque desde 1940 a 1982 la economía mexicana sufrió una transformación coyuntural que le dio la posibilidad de iniciar un proceso de desarrollo económico con base en el capital nacional, principalmente del estado, mediante la promoción del modelo de desarrollo económico, enfatizado en la industrialización sustitutiva de importaciones y en el periodo de 1940 a 1970 se dieron altas tasas de crecimiento económico del 6.5 en promedio, pero que terminó en la década de los 70 donde hacen la aparición las políticas económicas de exceso en materia monetaria, baja recaudación fiscal, aceleración del nivel de los precios, desajustes cambiarios, altas tasas de interés y deuda externa lo que complementado con la política económica de los años 80 con el irracional accionar del estado en lo económico dio pretexto para que en 1982 se posicionara en el país la teoría económica liberal que forma parte de un periodo de 30 años

---

<sup>10</sup> González García Juan (2011) La Pobreza en México y China política de combate y resultados. Editorial Miguel Ángel Porrúa P.104-105-106

comprendidos entre 1982 y 2009, que tuvo un crecimiento del PIB del 2.4% en promedio y precisamente ésta es la respuesta de que la política económica para el desarrollo aplicada en México es ineficiente e insuficiente.

En cuanto al cuestionamiento que se formula al inicio del presente estudio respecto a que fue lo que sucedió o que hicimos mal, hoy puedo afirmar que la desaparición de los programas alimentarios y el sistema de subsidio a la producción agropecuaria y pesquera y la firma del TLCAN, en condiciones desventajosas, la devaluación del peso, la errática política económica de varios presidentes de la República asociada al desmantelamiento del aparato productivo en el país y de sus instituciones que se dio en los últimos dos sexenios son los factores primordiales que han provocado que en México no se produzcan alimentos suficientes para alimentar a la población.



CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL

## **II. - MARCO CONCEPTUAL**

### 1. La seguridad alimentaria.

La cumbre mundial sobre la alimentación de 1996 y su seguimiento han impulsado, profundos cambios en la política alimentaria de Latinoamérica, en donde diversos organismos intergubernamentales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México han unido sus esfuerzos para establecer directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, quienes lo consideran no sólo como un imperativo moral y una inversión que reporta enormes beneficios económicos, sino que como la realización misma de un derecho humano básico, por lo que la FAO en su obra “Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación” <sup>11</sup>, aporta conceptos fundamentales para el análisis de la problemática del presente trabajo de investigación que a continuación se detalla.

#### *La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación*

*La seguridad alimentaria, como concepto, comenzó a abordarse en la década de 1960 y 1970, centrandose en esa época su interés (y aún lo sigue haciendo en determinados usos) en los problemas que afectan a la disponibilidad de alimentos, es decir, las dificultades para asegurar la disponibilidad y, en cierta medida, la estabilidad de precios de alimentos básicos a nivel internacional y nacional. La seguridad alimentaria se definió como “[la disponibilidad de] garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos, para*

---

<sup>11</sup> Bojic Bultrini, Dubravka., (2009) *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma. Organización de las naciones unidas para la agricultura y la alimentación.



*mantener una expansión constante del consumo de alimentos y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”.*

Respecto a la seguridad alimentaria en esta definición de la FAO se puede mencionar el termino de disponibilidad, el de suministro y, el de alimentos básicos, conceptos que analizados con la problemática que vive México podemos afirmar que no hay seguridad alimentaria en México porque millones tienen hambre y en cuanto a la disponibilidad y suministro de alimentos básicos si analizamos el sistema consumista de nuestro país podemos establecer que las tiendas de autoservicio hay muchos alimentos pero éstos no están al alcance del general de la población y, el proceso de acaparamiento de los monopolios comerciales es alarmante porque se ha venido acabando en forma paulatina con los pequeños comercios en nuestro país, en cuanto al suministro de alimentos el intermediarismo duplica o a veces triplica el precio de la producción y la comercialización y de acuerdo a las dimensiones de pobreza alimentaria reportadas por el CONEVAL hoy día podemos recuperar el concepto de la canasta básica que debe de incluir verduras, frutas, leche, carne y huevo, además otros productos necesarios para la alimentación de los mexicanos, sin embargo, la realidad de los estratos más pobres de la población es que su ingreso no alcanza para adquirir los alimentos que integran la canasta básica, como se describe a continuación en el desarrollo de la parte conceptual de la FAO:

*Sin embargo, la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, aprobada en la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974), describió la crisis alimentaria que afectaba a las personas en los países en desarrollo como un creciente desequilibrio que “...no sólo tiene graves consecuencias económicas y sociales, sino que compromete gravemente la realización de los principios y valores más fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos”. Se había establecido un vínculo entre la seguridad*

*alimentaria y los derechos humanos, pero aún faltaba desarrollarlo. En el transcurso de los años, el interés se desplazó de la disponibilidad de alimentos a las dificultades asociadas al acceso físico y económico a los alimentos. Esta evolución estuvo marcada por los diversos estudios que indicaban que algunas de las peores hambrunas se habían producido en el contexto de una abundante disponibilidad de alimentos, como consecuencia de la falta de derechos de las personas para acceder a los alimentos disponibles (Drèze y Sen, 1991).*

El tema de la seguridad alimentaria hoy día es un tema de seguridad mundial y también es un tema de seguridad nacional para los países más poderosos en materia económica que participan en la ONU en el análisis e implementación de programas alimentarios como el de la FAO y la cultura de la seguridad alimentaria ha evolucionado por la constante discusión mundial sobre este flagelo que aqueja a la humanidad como se ilustra en otra parte del análisis de la guía para legislar de la FAO:

*A mediados de la década de 1990 surgió una nueva definición de seguridad alimentaria basada en cinco puntos que debían abordarse: I) quiénes deberían recibir los alimentos; II) cuándo; III) cómo IV) qué cantidad, y V) qué tipo de alimentos. En noviembre de 1996, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación declaró que la seguridad alimentaria, a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial, se alcanza “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”*

Respecto a quienes deben de recibir alimentos podemos establecer que más de 7.5 millones de mexicanos como lo ha establecido el actual gobierno de la

República y en cuanto al punto que se refiere a que cantidad y qué tipo de alimentos son retos que se deben de resolver en los planes de gobierno.

La definición de la FAO sobre seguridad alimentaria establece los cuatro puntos de la seguridad alimentaria:

- I.-la disponibilidad;
- II.-la accesibilidad;
- III.-la estabilidad,
- IV.-la utilización de los alimentos.

Entonces la seguridad alimentaria es un concepto relativo a las políticas, que establece una meta que debe ser alcanzada en un periodo determinado y bajo un plan de gobierno establecido.

El concepto está basado en necesidades y orientado hacia programas. El derecho a la alimentación es un concepto jurídico; es un derecho humano reconocido internacionalmente que otorga a las personas el derecho a la justicia y a una reparación adecuada en caso de violación de este derecho.

## 1. 2 La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

La diferencia entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria se puede establecer recurriendo al ejemplo de una persona que recibe alimentos regularmente gracias a la ayuda humanitaria, a pesar de que podría creerse que esta persona se encuentra en situación de seguridad alimentaria, su derecho a la alimentación no ha sido ejercido debido a que su dependencia de la ayuda externa a largo plazo es incompatible con su dignidad humana (ya que la persona no es considerada titular del derecho, sino objeto de dicha ayuda) y esto, a la postre, no le permitirá ser autosuficiente, en otras palabras, no podrá alimentarse por sus propios medios, como ha ocurrido en México al menos en las últimas décadas por que el derecho a la alimentación esta instituido desde la creación de la ONU y la política asistencialista de los últimos gobiernos han solucionado en forma parcial el

tema de la seguridad alimentaria con los programas sociales que no solucionan la autosuficiencia alimentaria, sino que, en forma paliativa le dan de comer a los pobres.

De los conceptos vertidos en esta obra podemos resaltar el origen del término seguridad alimentaria, que asociado a otros elementos como la disponibilidad y los precios de los alimentos generan la definición ya relatada, que es enmarcada en las recurrentes crisis alimentarias que se han generado en el mundo y que para la visión de este organismo internacional esta problemática debe ser analizada, en cuatro puntos de la seguridad alimentaria que son: La disponibilidad, la accesibilidad, la estabilidad y la utilización de los alimentos, definición que asociada al concepto del derecho a la alimentación establece una diferencia, de que la seguridad se refiere a la posibilidad de recibir alimentos en forma regular, que pudieran provenir de alguna ayuda alimentaria o programa asistencial, pero con ello no se estaría satisfaciendo su derecho a la alimentación, aún aplicándose los programas sociales que hoy existen en México, porque con ello no se le permite ser autosuficiente para alimentarse con sus propios medios.

Para abundar sobre los conceptos básicos del derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, es necesario acudir nuevamente a la obra publicada por el CEDRSSA Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión denominada “*La política alimentaria en México*” que establece lo siguiente:

*El marco conceptual y legal de la política alimentaria en México*

*La importancia de la alimentación y de las actividades económicas inherentes a ella ha hecho que Estados y sociedades realicen acciones para satisfacer las necesidades alimentarias de pueblos y naciones. A través del tiempo, de manera explícita o implícita, las categorías de soberanía y seguridad alimentaria han construido objeto de dichas acciones plasmadas en políticas públicas.*

*A partir de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992) Y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996), la preocupación por la seguridad alimentaria y el hambre se ha manifestado más claramente en formulaciones de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional (CEPAL, 2004) La cumbre mundial sobre la alimentación, auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO), fue el primer foro internacional donde se fijó la meta de reducir a la mitad la población con hambre hacia 2015.*

México no alcanzó las metas establecidas en la cumbre mundial sobre la alimentación porque millones de nuestros compatriotas están en situación de inseguridad alimentaria; por eso, considero de suma importancia que en análisis y estudios como el presente trabajo en forma sistemática se estudie el problema del hambre en México y que la participación de nuestro país en los foros internacionales fijen nuevas metas que si se cumplan y esto sólo será posible con la participación de todos los sectores de la sociedad, las instituciones académicas, las organizaciones sociales y el gobierno en una estrategia multianual en la que todos estemos de acuerdo pero también que se cumpla.

En la cumbre mundial de la alimentación, se estableció el compromiso de asignar recursos en contra del hambre y la pobreza como fenómenos vinculados que deben afrontarse de manera simultánea y, si analizamos los presupuestos de nuestro país de los últimos dos sexenios podemos afirmar que no se destinó dinero suficiente para combatir la pobreza y el tema de disponibilidad de alimentos no se consideró relevante, pues se identificó que los problemas por enfrentar eran los de accesibilidad para el consumo de alimentos, estabilidad permanente de la oferta alimentaria y nutrición. En este último rubro se incluían los hábitos de consumo, la transculturación, los problemas de alimentación y nutrición endémicos de los pueblos indígenas, entre otros (CEDRSSA, 2006).

Otro concepto que ha adoptado Brasil es el de la seguridad alimentaria y nutricional, por que los nutriólogos han establecido que no se trata de comer lo

que sea y hoy podemos ver los problemas que enfrentamos con los no muy primeros lugares en obesidad en el mundo, y en cuanto a ello la FAO ha establecido lo siguiente:

*A partir de la cumbre, los gobiernos del orbe acrecentaron los esfuerzos para lograr la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), concepto multidimensional que ha evolucionado a través del tiempo, y que hoy se entiende de la siguiente manera: “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2010).*

*La SAN consta de cuatro dimensiones:*

- 1. La disponibilidad física de los alimentos.*
- 2. El acceso económico y físico a los mismos.*
- 3. Su utilización biológica.*
- 4. La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.*

*Para la FAO, el primer paso para la atención del problema del hambre es su reconocimiento, diagnóstico y análisis. En segundo término se requiere un gran compromiso político de Estado para luchar por erradicarla de cada país y contar con programas de enorme complejidad que implican la coordinación de todos los sectores involucrados en la SAN; compromiso que supone una serie de medidas normativas, políticas, estratégicas y programáticas que determinen una asignación de recursos presupuestarios suficientes para combatir el hambre; ello dentro de una política nacional de seguridad alimentaria y un marco jurídico que defina la institucionalidad requerida para poner en práctica esta política.*

*En el caso del marco jurídico mexicano, La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define la seguridad alimentaria como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.*

*La diferencia entre seguridad y soberanía alimentarias, y la opción por uno de estos propósitos, ha llevado a que las políticas públicas que se implementan para alcanzarlos varíen. Para quienes optan por la seguridad alimentaria es indiferente quién, cómo y dónde produce los alimentos, mientras que para aquellos que impulsan la soberanía alimentaria, el fomento de la pequeña y mediana producción agroalimentaria se convierte en el eje de las políticas, con todas las implicaciones que ello pueda tener.*

Renato S. Maluf<sup>12</sup> en su obra “Seguridad Alimentaria y Nutricional, un Enfoque de Derecho y Soberanía”, quien es economista formado en la universidad metodista de Piracicaba y doctor en ciencias económicas por la Universidad Estatal de Campinas, además de ser doctor en la universidad de Oxford, y consejero del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), define a la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos a establecer sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos capaces de garantizar el derecho a la alimentación para toda la población, en base a la pequeña y mediana producción, con respecto a sus propias culturas y a la diversidad de los modos de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales de campesinos, pescadores e indígenas, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental, por lo que considera que la soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la desnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos (Foro Mundial sobre soberanía alimentaria Habana, Cuba 2001)

---

<sup>12</sup> S. Maluf Renato Seguridad Alimentaria y Nutricional un enfoque de Derecho y soberanía, Editorial Cafolis. Pág. 136-138,177,178

En cuanto a esta definición el derecho a la alimentación debe de ser garantizado por medio de políticas de SAN (Seguridad Alimentaria y Nutricional) que son al mismo tiempo responsabilidad del estado y de la sociedad sobre las que pesan obligaciones frente a las normas legales universales.

La Seguridad Alimentaria y Nutricional es la realización del derecho de todos y todas al acceso regular y permanente de alimentos de calidad en cantidad suficiente, sin afectar el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimenticias promotoras de la salud, que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sustentables (II Conferencia nacional de SAN. Olinda 2004).

En cuanto a estos dos conceptos se establece que la promoción de la SAN, requiere de la acción soberana de políticas, relacionadas a los alimentos y a la alimentación, que se sobrepongan a la lógica mercantil estricta, esto es, a la regulación privada e incorporen la perspectiva del derecho humano a la alimentación. De esta forma se establece la conexión entre un objetivo de acciones y políticas públicas (SAN) y un principio (Soberanía alimentaria) que lo califica.

Cuando hablamos sobre seguridad alimentaria y nutricional podemos ver como en Brasil se tiene perfectamente conceptualizada a la seguridad alimentaria y nutricional y a la soberanía alimentaria; conceptos que han llevado a la práctica y los han instituido en su legislación y les permitió ser autosuficientes en materia alimentaria, lo cual en relación a lo que ocurre en México en donde en más de 30 legislaciones secundarias que pasan por la ley agraria, la ley de aguas nacionales, la ley de desarrollo rural sustentable, ley de organizaciones ganaderas y otras mas que no son suficientes para resolver el problema de la producción agropecuaria y pesquera para mitigar el hambre de los mexicanos.





CAPÍTULO III EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN  
CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

### **III.- EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011.**

En el desempeño de mi cargo de Diputado Federal de la LXI del Congreso de la Unión, tuve el honor de ser designado representante ante el Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe, por lo que participé en el primer foro “Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe” los días 4 y 5 de marzo del año 2010, en la ciudad de Sao Paulo Brasil, en donde asistieron parlamentarios de congresos y asambleas legislativas de América Latina y el Caribe, así como integrantes de la sociedad civil organizada, en donde se constituyo este organismo internacional en una estrategia que fue lanzada por los presidentes de Brasil y Guatemala en septiembre del 2005; que tuvo como objetivo central, el apoyar el desarrollo de políticas públicas para erradicar el hambre mediante compromisos de estado, que se tradujeran en una institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional (Políticas, Leyes) y planes de acción que contaran con fondos presupuestarios acordes con la magnitud del problema de cada país.

La oficina regional de la FAO estableció los componentes de los que deben de constar los frentes parlamentarios en América y que son los siguientes:

1.- Mantener un alto perfil del hambre y el Derecho a la Alimentación en agendas nacionales y regionales y agendas de organismos internacionales, considerada como una política de estado.

2.- Reforzar las capacidades para llevar a cabo políticas y programas para erradicar el hambre y garantizar el Derecho a la Alimentación de sus ciudadanos.

3.- Monitorear el estado de la seguridad alimentaria en los países participantes de los frentes parlamentarios en contra del hambre.

Por lo que, la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre establece que, en nuestro continente se vive un momento del desarrollo a la alimentación como

pilar básico en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, para luchar contra el hambre.

Es por todo ello que, como legislador representante de México subscribí la declaración del primer foro del Frente Parlamentario en Contra del Hambre de América Latina y del Caribe; en el punto 8 de la mencionada declaración se estableció como compromiso de cada legislador la responsabilidad de impulsar la sensibilización de los distintos congresos sub nacionales y nacionales a la importancia de que se busque la plena incorporación del Derecho a la Alimentación a las legislaciones vigentes, a fin de establecerlo en forma definitiva entre los marcos institucionales.

Consciente de la problemática que han generado diversos factores como el cambio climático, la falta de planeación en materia de seguridad y soberanía alimentaria, la dependencia del exterior de casi el 50% en importaciones de los productos alimenticios para la dieta de los mexicanos y la lucha que venían haciendo diversas organizaciones sociales, amén de la existencia de un sin número de iniciativas para el reconocimiento del derecho a la alimentación en México y otros factores, pero principalmente los índices de pobreza generados en los dos últimos sexenios en el país y los casi 20 millones de mexicanos en situación de pobreza alimentaria que teníamos en el año 2011, derivado de esto, es por lo que participé en forma activa como coautor de la Iniciativa de Reforma en Materia de Derecho a la Alimentación en mi carácter de Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, para el reconocimiento del derecho fundamental a la alimentación que fue aprobado el 28 de abril del 2011 y ahora es una realidad, como norma vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011; por lo que, considero que para los fines que se persiguen en la presente investigación es necesario realizar un análisis del dictamen que aprobó el Derecho a la Alimentación en su parte medular:

La Comisión de Puntos Constitucionales<sup>13</sup>, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 84, 85 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometió a la consideración de esa soberanía, el siguiente dictamen:

#### I.- Antecedentes Legislativos

1. El 29 de abril de 2010, fue presentada por los Diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, de diversas Fracciones Parlamentarias, la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 4° y recorriéndose el orden de los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

2. En esa misma fecha, el Pleno de la Comisión de Puntos Constitucionales, aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4° recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derecho a la Alimentación.

3. Asimismo y en la fecha antes señalada, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, enviándolo a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes.

---

<sup>13</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, numero 3251-A, 29 de Abril de 2011

4. El 7 de septiembre de 2010, la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó la minuta a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

5. En reunión de fecha 13 de abril de 2011, las Comisiones Unidas antes mencionadas, después de realizar un análisis al Proyecto de Decreto enviado por la Cámara de origen, aprobaron Dictamen sin modificaciones, enviándolo al pleno para su discusión y aprobación.

6. En sesión celebrada el 14 de abril de 2011, el Pleno de la Cámara de Senadores, aprobó con modificaciones la minuta relativa al proyecto de decreto en comento, enviándolo a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 fracción E de la Constitución Federal.

7. El 26 de abril de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dio cuenta de la Minuta, turnándola a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

## II.- Contenido de la minuta

La Comisión de Puntos Constitucionales, antes de entrar al estudio del presente dictamen, consideró prudente transcribir el contenido de la Minuta, que es en los términos siguientes:

“Estas comisiones unidas coinciden con la Colegisladora en los argumentos para incorporar en nuestra Constitución el derecho a la alimentación, así como establecer que el Estado se responsabilice en elaborar y llevar a cabo políticas públicas encausadas a que el abasto de los alimentos considerados como básicos sean suficientes y de calidad mediante un desarrollo rural integral, lo anterior con el objetivo de materializar este derecho como garantía.

Cabe señalar que esta reforma responde a la demanda de la sociedad civil por elevar a rango constitucional uno de los derechos humanos fundamentales como lo es el derecho a no padecer hambre y malnutrición, la cual ha sido apoyada por organizaciones de la sociedad civil desde 1992 (organizaciones campesinas, pro-derechos humanos, sindicales, urbanas, magisteriales, religiosas, de académicos e investigadores, de profesionistas de la nutrición así como de innumerables intelectuales, científicos, artistas y ciudadanos y ciudadanas de a pie).

Organizaciones que mediante escrito presentado el pasado 6 de abril en la Cámara de Diputados, consideran que para enfrentar eficientemente la crisis alimentaria por la que atraviesa nuestro país, no se puede seguir soslayando el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos internacionales derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como los contraídos en la Cumbre Mundial de la Alimentación y la Cumbre del Milenio celebrada en Roma en 1996.

Elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación significa que éste se instituya como una garantía en nuestra Constitución, cuyo garante es el Estado mexicano; es un derecho que debe ser exigible ante el Estado. Es decir, que éste asegure en lo que se refiere a la alimentación dos condiciones básicas e indispensables: que sea adecuada y que en el abastecimiento de ella a la población haya sostenibilidad.

La adecuación en la alimentación significa que el Estado garantice la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad, nutritivos y de acuerdo a las tradiciones culturales para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas. La sostenibilidad significa que las formas de producir y de brindar acceso a dichos alimentos garanticen que sean accesibles a las generaciones futuras. Esto exige que el Estado se obligue a fortalecer las capacidades de la Nación para desarrollar su soberanía alimentaria y emplear un modelo de

agricultura que no sólo no agote, sino enriquezca la dotación de recursos naturales.

En nuestra Constitución el derecho a una adecuada alimentación se encuentra consagrado de una manera implícita.

El artículo 2º constitucional establece que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la Federación, los Estados y los Municipios tienen la obligación de apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación en especial para la población infantil. Asimismo el artículo 4º establece que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Dado que la salud depende de una alimentación adecuada, el reconocimiento constitucional del derecho a la salud implica y exige la protección del derecho a una alimentación adecuada.

Asimismo, se debe considerar que la propia suscripción del gobierno mexicano de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos hace que éstos formen parte de nuestro orden jurídico, tales como:

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, segunda parte de su artículo 25.

2. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mal Nutrición, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1974, a la que posteriormente se adhirió nuestro país.

3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (PIDESC), del 16 de diciembre de 1966, en su artículo 11, punto 2º, precisa que los Estados adoptarán las medidas o los métodos necesarios para

mejorar la producción, conservación, distribución de alimentos y asegurar una distribución equitativa de los mismos.

4. En La Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996, se pidió que se estableciera en el derecho a la alimentación un contenido más concreto y operativo y, con este objetivo, se recogieron varias Iniciativas de los asistentes.

5. El Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), el órgano compuesto por expertos independientes que vigila la aplicación por parte de los Estados del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptó en la Observación General No. 12 misma que establece lo siguiente:

“La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en forma que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos...”

6. El 17 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció, -por resolución 2000/10-, el mandato del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación.

7. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año de 2002, solicitó crear un grupo de trabajo intergubernamental bajo los auspicios de la FAO, con el fin de poder preparar una serie de directrices encaminadas a la implementación del derecho a la alimentación.

8. El 23 de noviembre de 2004, los 187 Estados Miembros del Consejo General de la FAO, adoptaron un “Conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del Derecho a una Alimentación adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”, estas directrices son



recomendaciones que los Estados han aprobado para contribuir a la realización del derecho humano a una alimentación adecuada, ofreciendo a los Estados orientaciones sobre el mejor modo de cumplir la obligación contraída en razón de respetar el derecho a una alimentación, asimismo asegurar que las personas no padezcan hambre.

Los citados instrumentos, ilustran la problemática alimenticia, en el contenido de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mal Nutrición.

De los preceptos que se acaban de mencionar se desprende que el derecho a la alimentación forma parte del concepto más amplio de “calidad de vida”, que se relaciona con el resto de los derechos sociales establecidos en la Constitución mexicana y en los instrumentos que conforman el derecho internacional de los derechos humanos.

Los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país son importantes pero no suficientes. Es necesario proteger adecuadamente el acceso a alimentos en la Constitución Federal y también a través de una ley reglamentaria en la materia.

Como se refiere en la Iniciativa que origina la citada reforma nuestro Estado está comprometido no solamente a impulsar políticas públicas, sino, a realizar una reforma trascendental que implique la responsabilidad esencial que tiene con cada uno de sus gobernados en materia alimentaria, en el entendido de que es un derecho fundamental de carácter universal, que tiene toda persona independientemente de su condición económica, lugar de origen y características étnicas.

“Lo decisivo no es sólo incorporar el derecho a la alimentación en nuestra Constitución, sino que el Estado haga cumplir ese derecho”.

III.- Consideraciones de la Comisión de Puntos Constitucionales

Esta comisión dictaminadora, después de hacer un análisis exhaustivo de la Minuta enviada por el Senado de la República, advierte cambios hechos por la legisladora al Proyecto de Decreto, y llega a la convicción de emitir Dictamen en sentido positivo a los mismos, en atención a que los miembros de esta Comisión consideran que se fortalece el Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4º recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el objeto de una debida apreciación de las modificaciones propuestas por la Cámara Revisora, se construye el siguiente comparativo:

De lo anterior, se advierte que el Senado de la República, coincide con el espíritu expresado por esta Cámara, en cuanto a la parte sustantiva de la reforma constitucional propuesta, y los cambios hechos por la legisladora son de mero estilo, que no alteran el espíritu del proyecto de decreto.

Es necesario precisar que los cambios fueron presentados durante la discusión en el Pleno de la Cámara revisora; el Senador Pedro Joaquín Coldwell, las realizó a nombre de los Senadores Pablo Gómez, Heladio Ramírez, Ulises Ramírez, Santiago Creel, Alberto Cárdenas, las cuales consistieron en lo siguiente:

“En nombre de las Comisiones Unidas, señor Presidente, quiero presentar dos reservas al artículo 4º, párrafo III, en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva y suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Y respecto a añadir un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, para quedar en los siguientes términos:

“El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

La primera reserva está firmada por el Senador Pablo Gómez, y por el Senador Heladio Ramírez.

La otra está firmada por los Senadores Ulises Ramírez, Santiago Creel, Alberto Cárdenas, Heladio Ramírez y Pablo Gómez.”

De lo anterior, se advierte que la modificación al artículo 4° es un cambio de estilo en la redacción del proyecto de Decreto y que no alteran en ningún sentido el objeto jurídico de la reforma en análisis.

Por lo que hace, al segundo párrafo de la fracción XX del artículo 27, la modificación hecha por la legisladora radica en que se agregue la palabra sustentable, completando así la frase: “Desarrollo rural integral y sustentable”.

En ese tenor, sólo es necesario analizar las modificaciones planteadas a este último concepto.

Efectivamente, el desarrollo sustentable es un concepto que coincide con la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, la cual lo define como aquel que satisface las necesidades esenciales de la generación presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades esenciales de las generaciones futuras.

El desarrollo sustentable, se constituyó como un Modelo de Producción Racional, cuyo objetivo central es la preservación de los recursos naturales, con base en tres aspectos conceptuales: a) el bienestar humano, cuyos ejes de acción se fijaron en acciones de salud, educación, vivienda, seguridad y protección de los derechos de la niñez; b) el bienestar ecológico, mediante acciones en torno al

cuidado y preservación del aire, agua y suelos; y c) las interacciones establecidas a través de políticas públicas en materia de población, equidad, distribución de la riqueza, desarrollo económico, producción, consumo y ejercicio de gobierno.

Para mayor abundamiento, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable define “**Desarrollo sustentable**” como: “El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.”

Esto es, la inclusión del concepto “**Sustentable**”, viene a reforzar y a producir un efecto jurídico protector que en su momento, generará políticas que permitirán la materialización del objeto de la presente reforma en beneficio de la colectividad.

Consecuentemente, la modificación realizada al proyecto de decreto, respecto de la fracción XX del artículo 27, se configura como una fortaleza al espíritu proteccionista y social, plasmado por esta Cámara de origen.

Por último, por lo que hace a la modificación de la colegisladora en cuanto al enunciado: “**También tendrá entre sus fines**”, tal cambio genera un efecto jurídico de amplio espectro que no se contrapone a la intención legislativa de la Cámara de origen.

En suma, los cambios hechos por la Cámara revisora no alteran ni contradicen el objetivo, materia de regulación de la presente reforma.

Por lo tanto, esta Comisión coincide ampliamente en los términos de la minuta enviada por la Cámara de origen, en consecuencia somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4o., recorriéndose en el orden los

subsecuentes, y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 4o., recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o...**

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

...

**Artículo 27. ...**

...

I. a XIX...

XX....

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 días de abril de 2011.

#### La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Juventino Castro y Castro (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz (rúbrica), **Reginaldo Rivera de la Torre** (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Héctor Guevara Ramírez (rúbrica), Gustavo González Hernández (rúbrica), Carlos Alberto Pérez Cuevas, Guillermo Cueva Sada (rúbrica), Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica), secretarios; José Luis Jaime Correa (rúbrica), Ma. Dina Herrera Soto (rúbrica), Morelos Jaime Carlos Canseco Gómez, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo (rúbrica), Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Fernando Ferreyra Olivares (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Rafael Rodríguez González, José Ricardo López Pescador (rúbrica), Felipe Solís Acero (rúbrica), Guadalupe Pérez Domínguez (rúbrica), Rolando Rodrigo Zapata Bello, Justino Eugenio Arraiga Rojas, Víctor Alejandro Balderas Vaquera, Mario Alberto Becerra Poceroba, Óscar Martín Arce Paniagua, Sonia Mendoza Díaz, Cecilia Soledad Arévalo Sosa, Camilo Ramírez Puente.



CAPÍTULO IV CREACIÓN DEL FRENTE PARLAMENTARIO  
EN CONTRA DEL HAMBRE EN MÉXICO.

#### **IV.- CREACIÓN DEL FRENTE PARLAMENTARIO EN CONTRA DEL HAMBRE EN MÉXICO**

En la LXI Legislatura del Congreso de la Unión los parlamentarios que asistimos al primer foro del Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe de Sao Paulo Brasil, seguimos trabajando para que el Derecho a la Alimentación ahora consagrado en los artículos 4 y 27 de la Carta Magna se hiciera efectivo en México ante la crisis alimentaria que viene padeciendo el país, por tal motivo, participamos en el seminario La Transformación del Sistema Alimentario Mexicano para garantizar el derecho a la alimentación celebrado el 24 de agosto de 2011, en la sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de San Lázaro<sup>14</sup> en donde la diputada Mary Telma Guajardo Villareal quien se desempeñaba como presidenta de la Junta de Coordinación Política expuso que:

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos aprobadas en el 2011, indudablemente formarán parte de los logros más relevantes de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión.

Con estas reformas a los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deja en claro que toda persona gozará de los derechos fundamentales para una vida digna y que el Estado mexicano protegerá y garantizará el ejercicio de estos derechos. Disposiciones de la mayor relevancia si tenemos en cuenta, que son decenas de millones de mexicanos los que viven en condiciones de pobreza e inseguridad, a los que los gobiernos atienden, cuando lo hacen insuficientemente y más como una dádiva que como una obligación hacia la ciudadanía.

Las reformas dejan en claro que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Para ello, se

---

<sup>14</sup> Seminario: La Transformación del Sistema Alimentario Mexicano para garantizar el Derecho a la Alimentación: Memoria, México Agosto 2012. Honorable Cámara de Diputados LXI Legislatura. Pág. 11,14



tendrán que realizar las modificaciones a las leyes secundarias relacionadas con cada derecho, en especial -las relativas a los derechos económicos, sociales y culturales-, en los que el país muestre mayores rezagos, como son los derechos a la alimentación, agua, salud y educación.

La agudización de los problemas alimentarios de la población a consecuencia del encarecimiento de los alimentos, del deterioro salarial, del desempleo y del consumo inadecuado de los mismos, le otorgan la mayor importancia al reconocimiento explícito del derecho a la alimentación –contenido en las reformas mencionadas–, y con las cuales se tiene una base legal de primer orden para atender lo que es ya el principal problema social y de salud de nuestro país: el hambre y la epidemia de obesidad.

#### 1.- Seminario la transformación del sistema alimentario mexicano.

Por lo anterior, no fue casual que, de manera inmediata a la aprobación de las reformas se observaran respuestas de la ciudadanía, tanto para dar a conocer los alcances de las mismas como para demandar su respeto y garantía. En estas respuestas se inscribe la amplia asistencia y participación que tuvo el seminario “La Transformación del Sistema Alimentario Mexicano para Garantizar el Derecho a la Alimentación”, organizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y realizado el 24 de agosto de 2011, en el cual, además de analizar la problemática alimentaria, se presentaron tanto propuestas de políticas públicas como de reforma o creación de dependencias y entidades de la administración pública encargadas de ejecutarlas.

La atención de la problemática alimentaria requerirá de múltiples ajustes al marco jurídico, tareas a las que diputadas y diputados de la LXI legislatura ya se han avocado, pero que indudablemente corresponderá a los diputados sucesores el realizar las reformas necesarias, para lo cual creemos, que será de gran apoyo la memoria del seminario “La Transformación del Sistema Alimentario Mexicano

para Garantizar el Derecho a la Alimentación”, en la que se encuentran contenidos los análisis y propuestas de académicos, investigadores, líderes sociales y legisladores que participaron en el seminario.

Dentro de las organizaciones académicas, instituciones y la sociedad civil organizada resalta la participación del Doctor Abelardo Ávila Curiel<sup>15</sup> quien en el Seminario La Transformación del Sistema Alimentario Mexicano para Garantizar el Derecho a la Alimentación estableció en cuanto al estado nutricional de los mexicanos lo siguiente: “El derecho a la alimentación debe ejercerse de manera concreta y efectiva por los habitantes de este país”.

Este derecho fundamental implica una alimentación que les permita satisfacer sus requerimientos nutrimentales, desplegar plenamente sus capacidades y no padecer riesgos en salud, para poder contribuir en forma productiva al desarrollo nacional.”

Afirmó que en México, históricamente el Estado ha violado este derecho (al ser signatario de diversos acuerdos internacionales que lo reconocen y no respetarlos), ya que muchos mexicanos no tienen acceso a una buena alimentación con consecuencias muy graves para su salud, impidiendo así también que la población acceda a un nivel de bienestar generalizado.

Paradójicamente la desnutrición infantil en México es un factor de riesgo de gran importancia con el grave problema de obesidad que se vive a escala nacional.

Cuando se hicieron las primeras encuestas nacionales de nutrición, se pensó que auguraban “buenas noticias”, pues se apreciaba una disminución de la desnutrición en el agregado nacional. “Como en todos los malos chistes, las buenas noticias siempre se acompañan de malas noticias, pero en este caso, las

---

<sup>15</sup> Idem.P 23-28

noticias son verdaderamente malas.” La disminución de la desnutrición infantil, por un lado, ha sido diferente en el medio urbano con respecto al rural. Por ejemplo, para el caso de niños menores de cinco años, en el medio rural ha sido bastante más lenta y muy selectiva, es decir, sólo se abate en determinadas zonas, pero la persistencia de esa condición en infantes continúa siendo muy grave en regiones donde por siglos así ha sido y al parecer, seguirá siéndolo.

## 1. 2. Propuesta del instituto nacional de ciencias médicas y nutrición Salvador Subirán.

La política agroalimentaria que se ha impuesto en las tres décadas recientes en el país perpetúa y agrava las condiciones de las comunidades rurales con alta prevalencia histórica de desnutrición infantil. Los niños de estas comunidades todavía enfrentan la desnutrición como un problema muy grave y muy intenso, como puede apreciarse en el modelo generado en el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Subirán” (INNSZ), llamado El Reloj de la Desnutrición, que a la fecha nos arroja la cifra de tres cuartos de millón de niños menores de cinco años con desnutrición importante, desnutrición que daña su posibilidad de un mejor futuro.

El reloj no se ha podido actualizar para todo el país desde 2009, sin embargo para los estados en donde sí se ha logrado actualizar se observa que la velocidad de abatimiento de la desnutrición infantil es más lenta; es decir, no está siguiendo la tendencia histórica, sino que en el último quinquenio se registró una desaceleración en la disminución de niños desnutridos.

También se puede conocer el dato de la predicción tendencial hasta 2030, cuando todavía podría haber un cuarto de millón de niños desnutridos en el país y estarían localizados en siete estados: Estado de México, Puebla, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Yucatán. Estos estados concentran casi 85 por

ciento del total de niños desnutridos del país y seguirán haciéndolo, son estados que históricamente han registrado la mayor prevalencia de desnutrición.

El Dr. Ávila explicó que si se proyectara el descenso de la desnutrición por grupos específicos veríamos que, si bien el promedio parece una buena noticia a nivel nacional el reloj predice, como dato promedio para 2020, la erradicación de la desnutrición. Pero para el caso específico rural por su tasa de descenso en Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Yucatán, la desnutrición se estaría erradicando hasta el año 2065, esto es, 50 años después que en el resto de los estados.

Todavía peor, si se revisan zonas indígenas tomará más de 80 años erradicar la desnutrición infantil en ellas, de seguir sin hacer lo correcto para que eso ocurra.

Explicó que el gobierno mexicano dice tener el mejor programa en la historia mundial llamado “Oportunidades”, que tiene como objetivo combatir la pobreza y la desnutrición, éste basa su éxito en un sólo estudio hecho y nunca repetido, hace trece años, en el cual se concentraron datos de una población no representativa de “beneficiarios”. Para la promoción del programa se basaron exclusivamente en una sub muestra de 79 niños beneficiarios comparados contra 76 niños no beneficiarios, medidos entre 1998 y 2000. En ese estudio, los niños que se presumen como éxito, son niños que de todas maneras no ganaron la talla que normalmente deberían haber ganado, es decir, son niños con retraso en el crecimiento.

En ese mismo estudio, se hizo una comparación entre 450 niños beneficiarios y 450 fuera del programa y no hubo diferencias entre ellos.

“Ese estudio ya no puede ni debe seguir utilizándose, menos aún por ser información no representativa y caducada. Sin embargo el discurso oficial sigue

reivindicando a “Oportunidades” como un programa exitoso, no obstante que hay información más reciente que muestra exactamente lo contrario.”

De lo que no habla el gobierno es de los datos encontrados en materia de salud más amplios. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2006) sí es representativa de los 2 millones de niños menores de 5 años beneficiarios del programa “Oportunidades” en ese momento. “En este estudio encontramos que sistemáticamente, siendo del mismo nivel socioeconómico, los niños no beneficiarios presentaban consistentemente menores tasas de desnutrición que los sí beneficiarios.

La evidencia es dura, nos dice que la intervención del Estado sólo parece efectiva cuando se manipula la información de la evaluación, cuando se selecciona una sub muestra no representativa. “La información sólida la de las encuestas nacionales con muestreos rigurosos nos revela que la población no beneficiaria está mejor nutrida, lo cual nos parece una situación de escándalo”

Pero, ¿Cómo se está “resolviendo”, aparentemente el problema de la desnutrición en México? generando obesidad.

“México tiene el récord mundial de incremento en obesidad; mientras que en Estados Unidos tomó siete décadas arribar a una condición de mayoría de población obesa. En México tomó cerca de 17 años, somos el país con mayor crecimiento de obesidad. Y si consideramos que la mayoría de los adultos actuales en México fueron niños desnutridos, estamos en el peor de los mundos posibles: adultos obesos que fueron niños desnutridos”.

La obesidad se generaliza a gran velocidad. En el medio rural y en las clases pobres, es donde es más grave el crecimiento de este problema de salud pública. Según la ENSANUT 2006, la proyección de la obesidad a 2012 será de 7

millones de obesos en el medio rural, la mayoría en situación de pobreza; algo que no se había visto a esta escala: ser pobre y obeso.

“Vivimos la paradoja de la obesidad en la pobreza”, un logro del modelo del sistema alimentario mexicano de libre comercio, de las transferencias económicas que se hacen y que se traducen en consumos de alimento chatarra por parte de niños pobres con el antecedente de desnutrición. Un niño desnutrido, cuando se sobrealimenta con comida de alta densidad calórica, genera obesidad y genera daño metabólico en un rango relativo de cinco a seis veces mayor a que si no hubiera sido niño desnutrido. La obesidad se inicia en la etapa escolar y en etapas posteriores se generaliza en toda la población. Si bien se puede afirmar que ha habido un importante descenso en la mortalidad infantil en México, este descenso está por debajo de la media de los países de América Latina. En materia de desnutrición y mortalidad, las comparaciones de México se deberían hacer con Chile y Costa Rica, países que definieron políticas y acciones para disminuir la desnutrición, reconocieron el derecho a la alimentación en sus constituciones y han obtenido excelentes resultados desde hace 30 años. México no tomó este tipo de acciones, en consecuencia tenemos tasas de mortalidad en menores de cinco años mucho más elevadas que en estos dos países y todavía muchos niños desnutridos, cuando debiéramos estar en condiciones muy similares. Por ejemplo, en las últimas tres décadas el diferencial de tasas de mortalidad en México respecto a Costa Rica implican 1 millón 300 mil muertes, lo que debemos ver no como mero ejercicio matemático, pues se trata de niños reales que murieron.

La sobrevivencia de niños desnutridos y pobres, desafortunadamente no es del todo feliz, pues ahora eso niños tienen el problema del otro extremo: el de la obesidad y las graves enfermedades asociadas, esto debido, en gran medida, a “alimentos” no saludables cuya publicidad y venta indiscriminada en el ámbito escolar permite el gobierno mexicano.

Mientras avanza la esperanza de vida y se alarga el ciclo de vida, aumenta la obesidad de la población cercana a los 40 años, casi la mitad están obesos; además están los que padecen sobrepeso: otro 30 por ciento de la población.

Después de los 50 años la prevalencia de obesidad disminuye, porque los obesos empiezan a morir a causa de enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a la obesidad.

México también tiene el récord de mayor incremento en la tasa de diabetes, justamente como consecuencia de esta combinación de desnutrición infantil y obesidad iniciada en la etapa escolar. Los gastos en salud que estas enfermedades representan para el gobierno y la población, son altos. El sector salud no tendrá capacidad para financiar en la siguiente década los costos vinculados a estas enfermedades. La incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a la obesidad empezó a crecer desde fines de los años sesenta, cuando la disponibilidad de calorías per cápita en México se elevó, sobre todo la de las calorías procedentes de alimentos de bajo valor nutricional.

En las décadas recientes cambió completamente el patrón de consumo de la población, cada vez se consumen más harinas refinadas, más azúcar, más productos procesados de origen animal; se dejaron de comer, por ejemplo, el frijol, frutas, verduras y otros productos frescos no procesados.

¿Se puede decir que la población mexicana está ejerciendo su derecho a la alimentación a partir del consumo de productos no nutritivos que les llevan a una condición de enfermedad por obesidad? No, no lo ejercen, porque ese derecho implica alimentos sanos y adecuados. El mercado de los productos no nutritivos está dominado por unas pocas industrias, que tienen un volumen de ventas de 60 mil millones de dólares anuales en el país.

Para concluir, la condición de país con alta prevalencia de desnutrición infantil y una creciente epidemia de obesidad en forma simultánea, ocurre en medio de un vacío de acciones gubernamentales para enfrentar eficazmente los riesgos alimentarios. Reconocer el derecho a la alimentación, ejercerlo y medirlo realmente con indicadores sólidos, nos debe permitir remontar esa problemática y alejarnos del uso de los programas sociales de alimentación sólo para imagen política.

“El derecho a la alimentación tiene que obligarnos a mejorar la situación tan mala que vivimos en materia alimentaria. Debemos abocarnos a construir un horizonte claro, en donde sea posible erradicar la desnutrición infantil y, conjuntamente abatir la obesidad escolar; ambos asuntos son posibles y se tiene toda la capacidad para hacerlo antes de que llegue el año 2020”, de otra forma estaremos ante el grave riesgo de no aprovechar el bono demográfico, estaríamos comprometiendo la viabilidad misma de la nación.

Jorge O’Ryan Cavagnaro<sup>16</sup> es representante de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre de la FAO, quien participó en el seminario La Transformación del Sistema Alimentarios Mexicano para garantizar el derecho a la alimentación celebrado el 24 de agosto de 2011, en la sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de San Lázaro.

Expresó el agradecimiento por la consideración para que la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre participara. Dijo estar sorprendido del nivel y amplitud de la convocatoria del seminario, así como del compromiso de los participantes, con lo cual se vislumbra una oportunidad y un potencial para la realización de los importantes cambios necesarios para mejorar las condiciones alimentarias de la población mexicana.

---

<sup>16</sup> Idem. Pág. 29-30



Explicó que en la oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) reside la secretaría ejecutiva que apoya a los países mediante la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH). Ésta tiene por objeto promover la toma de acciones que contribuyan a la reducción del flagelo del hambre en nuestra región.

Una de las estrategias de incidencia política de la IALCSH ha consistido en la creación de un espacio de diálogo interparlamentario –y de los parlamentos con los gobiernos y con la sociedad civil–, destinada a contribuir en el fortalecimiento institucional de lucha contra el hambre, en los distintos países de la región.

La Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre se creó con el propósito de contribuir en el avance del cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, ratificados como compromisos del milenio en 2000; de reducir a la mitad la desnutrición en la región en 2015 y, posteriormente para 2025, eliminar por completo el flagelo del hambre de todos los países.

Comentó que lo que se vive en México en relación con el problema alimentario -desnutrición, hambre, pobreza, marginalidad, obesidad-, constituye no sólo un desafío a escala nacional, sino que también lo es a escala regional.

Lo innovador del Frente Parlamentario contra el Hambre es que permite reunir a varios legisladores de diferentes países y dialogar entre sí y con otros actores –tanto del mundo social, como del mundo público y privado–, respecto a las distintas aristas relevantes de la seguridad alimentaria, tales como las causas, enfoques, medidas políticas, normativa, institucionalidad y presupuestos, conociendo las diferentes respuestas con las que cada país enfrenta sus problemáticas, lo que permite poner al alcance de todos los participantes un

abanico de herramientas que pueden ser implementadas en cada uno de los países de la región.

### 1.3 .Estrategia de la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y agricultura (FAO) para combatir el hambre.

La IALCSH y la FAO regional creen que es muy importante trabajar en la construcción de una institucionalidad adecuada para la lucha contra el hambre, a través del posicionamiento del tema en las agendas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como de las organizaciones civiles.

Mencionó los tres ejes de trabajo de la IALCSH en torno a la promoción y protección del derecho a la alimentación y la problemática del hambre en nuestra región:

Fortalecimiento de programas y acciones en materia de protección social para la seguridad alimentaria y nutricional, y el derecho a la alimentación.

Promoción del fortalecimiento institucional, de las políticas y programas contra el hambre: programas de alimentación escolar, transferencias de renta, como el de Oportunidades; programas de promoción de agricultura familiar, como el tan exitoso de Brasil, que se denomina Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que es uno de los pilares básicos para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de ese país, porque asegura la producción de alimentos a nivel local con el objeto de ampliar en forma sostenida el consumo de alimentos y que genera empleos e ingresos para la región, además de fortalecer los lazos culturales entre la producción propia de la comunidad y los habitantes de las ciudades, porque fomenta la producción de alimentos frescos y saludables y reduce los costos de transporte y almacenamiento, por último permite generar reservas estratégicas de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria con productos provenientes de la agricultura familiar.

El Programa de Adquisición de Alimentos se creó en Brasil en julio del 2003 como parte estructural del programa hambre 0, en donde se compra a un precio justo alimentos producidos por sistema de agricultura familiar, los cuales son distribuidos a la población de escasos recursos que pretendan riesgo de vulnerabilidad social y alimentaria.

El programa garantiza la comercialización de la zafra de los agricultores familiares a través de la compra de sus productos que luego serán destinados a programas municipales de seguridad alimentaria que consisten en merienda escolar, restaurantes populares, hospitales y guarderías infantiles entre otros, además de fortalecer las reservas estratégicas del gobierno federal.

La implementación del PAA, requirió primeramente la aprobación de una ley que modificó la ley de licitaciones que limitaba la autonomía de los organismos públicos para realizar compras directas a agricultores y pequeñas agroindustrias porque exigía las licitaciones públicas que sólo favorecían a grandes empresas, por lo que se creó el programa de adquisición de alimentos estableciendo un mecanismo jurídico que lo exime de convocar a licitaciones y facilita la compra de alimentos para fortalecer la agricultura familiar.

En el programa alimentario de Brasil se estableció un instrumento de compra de alimentos operado por empresas fiscales como la compañía nacional de abastecimientos (CONAB), la cual genera que los precios se ajusten a los mercados regionales pero que la empresa tenga alcance nacional.

Algunos datos característicos del programa de adquisición de alimentos se sustentan en tres ejes:

- A) Compra directa de la agricultura familiar. El Gobierno federal a través de la CONAB adquiere los productos directamente del agricultor para

cubrir la demanda respectiva de la población en riesgo alimentario, en donde los productos son comprados a precios referenciales entre los cuales se encuentra el arroz, las castañas de caju, nueces amazónicas, la harina de mandioca, los frijoles, el maíz, el sorgo, el trigo, la leche entera en polvo y la harina de trigo estos alimentos como ya se dijo se compran en primer término para la reserva estratégica alimentaria y además se destinan para situaciones de catástrofes en donde cada familia puede vender sus productos a la CONAB bajo un sistema de control de precios.

B) Formación de reservas a través de la agricultura familiar, esta acción tiene como objeto la adquisición de alimentos de la actual cosecha, que sean aptos para el consumo humano, que son adquiridos a agricultores, familiares organizados en grupos articulados, para fortalecer las reservas de la CONAB y esto se hace mediante el otorgamiento de recursos financieros mediante la emisión de la célula de producto rural, con la finalidad de que los grupos compren los productos en forma directa de los productores familiares afiliados a este sistema, estableciéndose precios máximos a los alimentos de ese país.

C) Incentivo a la producción y consumo de leche. El programa compra leche a los agricultores familiares como garantizando el precio y la distribuye entre familias de escasos recursos, el cual se ejecuta a través de convenios suscritos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Para administrar el programa de adquisición de alimentos se constituyó un consejo gestor integrado por representantes del ministerio de desarrollo social y combate al hambre, el ministerio de desarrollo agrario, el ministerio de agricultura, ganadería y abastecimiento; además del ministerio de hacienda y de planeación, los cuales funcionan mediante un sistema interdisciplinario e interministerial en donde el consejo gestor se encarga de determinar qué productos serán

adquiridos, que regiones se deben de priorizar para instalación de pueblos de compra y los precios que se fijarán para los alimentos.

Como en el caso de Brasil en la última década la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación se ha ido posicionando en la actividad legislativa de los países de América Latina; desde el año 2001 las legislaturas nacionales y sub nacionales tanto por la iniciativa del poder ejecutivo, del legislativo y en algunos casos coordinados con organizaciones de la sociedad civil se han aprobado leyes específicas de seguridad alimentaria, soberanía alimentaria o del derecho a la alimentación en países como Argentina en el 2003, Brasil 2006, Ecuador 2006 y 2009, Guatemala 2005, Venezuela 2008, Nicaragua 2009 y en el Distrito Federal de nuestro país en el 2009, además de la reforma constitucional del 2011 y según las últimas informaciones en la actualidad la FAO tiene una gran actividad de promoción legislativa en materia de derecho a la alimentación en América Latina.

Los grupos legales de Latinoamérica vienen a definir sistemas de seguridad alimentaria que incorporan organismos, competencias y funciones para la elaboración de políticas y estrategias, porque en el caso de Ecuador y Venezuela se centran en la producción alimentaria; Argentina, México y Guatemala se centran en políticas y programas para garantizar el acceso a alimentos, sin embargo un común denominador es que se señala el papel del estado como sujeto de obligaciones ante el derecho a la alimentación, pero los mecanismos de justiciabilidad son débilmente definidos.

Los legisladores latinoamericanos establecen como herramientas de asignación presupuestaria el presupuesto general de la nación y la cooperación internacional en donde el desafío es adecuar los sistemas fiscales para dar sostenibilidad presupuestaria a los sistemas nacionales de seguridad alimentaria.

El establecimiento del derecho a la alimentación en las constituciones políticas de Latinoamérica reconoce a la alimentación como un elemento de

seguridad social en torno al contenido del pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales PIDESC; por lo que en esta parte del presente trabajo queda claro que Brasil ha establecido un programa a cargo de un organismo gubernamental que basa su funcionamiento en la agricultura familiar que apenas data de hace 10 años, a diferencia de México ellos ya son autosuficientes en materia alimentaria y que en Latinoamérica México está rezagado, ya que desde el año 2001 varios países modificaron sus constituciones para introducir conceptos como los de seguridad y soberanía alimentaria y derecho a la alimentación; en este momento están reformando sus leyes secundarias para hacer posible y exigible el derecho a la alimentación, en nuestro país apenas en el 2011 lo instituímos en la Constitución.

Promoción de la conformación y fortalecimiento de los Frentes Parlamentarios Nacionales, así como la promoción de la articulación de éstos con la sociedad civil.

En un continente en el que existen –tomado como bloque– alimentos suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de toda su población, resulta paradójico que aún persista el 10 por ciento de la población con desnutrición. En un contexto en que los avances tecnológicos permiten mejorar y aumentar la producción de alimentos, el problema del hambre aparece como un desafío político al que hay que enfrentar desde una perspectiva política.

En el caso del proyecto del Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH), la Iniciativa promueve enfáticamente que fomentar el debate en la región abona para generar el cambio.

Motivar el debate entre parlamentarios y sociedad civil a lo largo y ancho del continente para conocer la problemática, las propuestas de solución y el intercambio de experiencias de quienes ya han puesto en marcha acciones, está resultando muy positivo, una buena oportunidad para la lucha contra el hambre.

Mencionó que en México hay parlamentarios interesados que han estado presentes en actividades del FPH desde 2009. Recientemente, ejemplo de ello, el Diputado **Reginaldo Rivera** y la Senadora María de los Ángeles Moreno, ambos presentes en este seminario, acudieron a la última reunión regional del Frente Parlamentario en Contra del Hambre FPH, celebrada el pasado junio en Bogotá, Colombia.

Comentó que en la declaración surgida en Bogotá, las y los parlamentarios de los distintos países de la región se comprometieron a promover el nacimiento de frentes parlamentarios en cada uno de los países. En el año 2011, por ejemplo, se formaron los frentes parlamentarios en Ecuador, Uruguay, Argentina, Colombia y próximamente, en septiembre del mismo año, en Paraguay y Honduras.

En todos los casos están siguiendo el ejemplo de la experiencia del primer frente surgido en Brasil, que tiene una estrecha relación con la sociedad civil de su país. En varios de estos países ya se ha realizado trabajo legislativo en favor de la lucha contra el hambre, en otros ya se vislumbran oportunidades de ello.

Celebró las nuevas reformas constitucionales de los artículos 1°, 4° y 27, pues abren muchas oportunidades, sin embargo son a la vez un desafío tremendo. Desafíos, porque hay variables fuera de control, como el cambio climático, las crisis externas, la volatilidad de precios en relación a la baja en las reservas de alimentos en todo el mundo. Éstos son elementos que hoy dificultan la situación de las poblaciones más vulnerables.

Pero también hay un desafío interno del país, por ejemplo, en cuanto a generar un compromiso político determinado a crear la institucionalidad necesaria para enfrentar, tanto la normativa nueva, como la asignación del presupuesto y la vinculación con la sociedad civil; y a crear espacios, como el de esta convocatoria,

en donde se permita a cada uno de los actores de la sociedad aportar en torno a la seguridad alimentaria, todo ello para lograr cumplir la meta de reducir a la mitad el número de población con hambre para el año 2015.

El desafío que tendrán que resolver los mexicanos es en relación con la construcción de la institucionalidad adecuada para enfrentar la problemática del hambre –ligada tanto a la producción como al acceso a los alimentos–, lo que implica la reflexión en torno a la creación de un sistema intersectorial articulado y con presupuesto suficiente que promueva el diálogo entre los distintos actores, tanto públicos como privados, incorporando a la sociedad civil para el desarrollo de políticas, normativas e instituciones que permitan dar respuesta a los compromisos nacionales.

La IALCSH, con el apoyo de la FAO, brindará la ayuda necesaria para la formación de un frente nacional, en aras de construir una mejor institucionalidad para progresar en contra del flagelo del hambre, en su superación cuanto antes sea posible, y en dar cumplimiento a la metas del milenio sobre el asunto.

## 2. El frente parlamentario contra el hambre capítulo México.

El Frente Parlamentario contra el Hambre, Capítulo México, se constituyó el 7 de diciembre de 2011, el cual se creó como un organismo en donde el suscrito tuvo el honor de ser vicecoordinador; organismo que se creó por que México vive en una situación de pobreza en más de la mitad de su población y una preocupante alimentación nutricional: 21 millones en condiciones de hambre, 28 millones en condiciones de pobreza alimentaria, 40 millones con algún grado de desnutrición y 70% de los mayores de 15 años afectados por sobrepeso y obesidad.



Este organismo es peculiar pues se constituyó por legisladores, académicos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil<sup>17</sup>. Establece en su acta constitutiva que se crea para avanzar con la iniciativa promovida desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; que tiene por objeto el cumplir con los compromisos por los legisladores mexicanos que asistimos a los foros realizados en Sao Paulo Brasil y Bogotá Colombia. Con la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre en nuestro carácter de representantes del Congreso de la Unión y quienes establecimos como compromiso central el situar el tema del hambre y la inseguridad alimentaria en el más alto nivel de las agendas políticas y legislativas, así como en los distintos espacios de discusión nacional, regional y subregional para proponer iniciativas que impulsen la aprobación de los mecanismos normativos de protección y garantía del Derecho Constitucional a la Alimentación en las distintas leyes reglamentos y acuerdos internacionales.

En los documentos básicos del Frente Parlamentario en Contra del Hambre de México<sup>18</sup> sobresale la participación de dos activos investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable de la Cámara de Diputados, Jesús Guzmán Flores y Liza Covantes Torres quienes expusieron lo siguiente:

El derecho a la alimentación es el paradigma para hacer realidad el anhelo a una nutrición adecuada. Mientras el “hambre oculta” acosa a México –la anemia es una de sus máscaras– esta garantía busca que cada año disminuyan los desnutridos y malnutridos, y aumente la población bien comida.

De las recientes reformas realizadas a la Constitución en materia de derechos humanos, destaca la relativa al reconocimiento delegado y explícito del derecho a la alimentación, tanto por la antigüedad de las iniciativas que lo

---

<sup>17</sup> Frente Parlamentario Contra el Hambre: Capítulo México/ Documentos Básicos, México Agosto de 2012, Honorable Cámara de Diputados LXI Legislatura/Congreso de la Unión.Pag.15

<sup>18</sup> Idem.Pag.59-65.

proponían, como por los alcances que tiene para la atención de la problemática alimentaria del país, que se agrava ante el disparo de los precios internacionales de los principales productos agropecuarios y la creciente dependencia de las importaciones de los mismos.

La reforma al artículo 1° constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, de manera delegada reconoce el derecho a la alimentación al establecer que: “Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

Asimismo, México cumple con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), suscrito en 1981, que en su artículo 11, párrafo 1, dispone lo siguiente:

Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y viviendas adecuadas y una mejora continua de las condiciones de existencia,

Disposición que se complementa en el párrafo 2, donde establece que:

Los Estados Partes en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios

de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo primero reformado de la Constitución establece que:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Esta disposición refuerza la obligación de atender las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, específicamente la Observación General 12 referida al derecho a una alimentación adecuada, la cual establece entre otras disposiciones que su contenido básico comprende lo siguiente:

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada.

- La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

Con lo anteriormente expuesto se puede afirmar que, con la reforma al artículo 1° de la Carta Magna, el derecho de toda persona a una alimentación adecuada ya tiene una base constitucional que puede quedar consolidada cuando este cambio, aprobado por las Cámaras de Senadores y de Diputados en el pasado mes de abril, que adiciona un párrafo al artículo 4° sea aprobado por la mayoría de las legislaturas de los estados y, en la que dispone:

**Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.**

Reforma que en su contenido coincide con lo establecido en el PIDESC y su normatividad, por lo que ahora el derecho a la alimentación, al igual que otros fundamentales (salud, vivienda, educación) tendría un reconocimiento en la Constitución, tanto de manera explícita y como consecuencia, en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

La reforma al artículo 4° fue aprobada conjuntamente con otra que adiciona un párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Constitución, que se orienta a garantizar el derecho a la alimentación, fracción que se cita completa, para su mejor comprensión (en negritas el párrafo adicionado):

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

**El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.**

Confirmada esta reforma, queda establecido que la promoción para el desarrollo rural integral, no sólo tendrá los propósitos de generar empleo y garantizar el bienestar a la población campesina y su incorporación al desarrollo

nacional, sino también el de garantizar el abasto suficiente y oportuno de alimentos básicos.

Como se mencionó al principio, la trascendencia del reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación la relacionamos primero con que la primera iniciativa sobre el tema se presentó hace 17 años en la Cámara de Diputados. Ésta fue resultado de la realización de foros de consulta, de las propuestas de organizaciones sociales agrupadas en un frente por el derecho a la alimentación y en respuesta a la petición que hizo el Dr. Salvador Zubirán a los Senadores, cuando le fue entregada la “Medalla Belisario Domínguez” en el año 1986:

“Mi dedicación apasionada a la medicina, ciencia que tiene un profundo sentido humano en la acción, ya que busca obtener el bienestar y la salud de los que sufren y que, en mi particular actividad, ha comprendido a esa gran porción de nuestro pueblo que satisface muy limitadamente el más imperioso de los derechos del hombre: el de alimentarse...”

Es para mí muy satisfactorio observar que un problema de tan gran magnitud haya sido abordado a nivel nacional y de que constituya una gran preocupación para los gobiernos, lo que ha llevado a unificar acciones y establecer organismos responsables de su solución.

Es deseable que estas actividades culminen con el establecimiento de una reforma legal que consagre el derecho inalienable del pueblo a alimentarse y que fortalezca la soberanía alimentaria de nuestro país.

Es trascendente, también por los problemas alimentarios que actualmente padece el país, los cuales podemos resumir en lo siguiente:

1. En 2010 la población en condiciones de pobreza alimentaria ascendió a 21.2 millones de personas; 12.3 millones habitan en el medio rural. La pobreza alimentaria se define como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de ésta.

2. Otro indicador de la problemática alimentaria se utilizó para medir la pobreza multidimensional: La población que tiene problemas de acceso a los alimentos de manera moderada o severa, ascendió a más de 28 millones de personas. La estimación se realizó a partir de identificar en los hogares a quienes, por falta de recursos, no tuvieron una alimentación variada, comieron menos de lo necesario, se les disminuyeron las porciones servidas en la comida, sintieron hambre pero no comieron, o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo un día.

3. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006, de 9.4 millones de niños menores de cinco años, se estima que 472 mil (5%) tienen bajo peso, 1.2 millones (12.7%) se clasifican con baja talla, y 153 mil (1.6%) presentan emaciación (desnutrición aguda). Los anteriores estados son consecuencia de una alimentación inadecuada en cantidad y calidad. En niños y niñas de entre 5 y 11 años de edad, de una población de 15.8 millones, se estimó que 3.1 millones (20%) presentaron baja talla y los que presentaron sobrepeso y obesidad ascendieron a 4.2 millones (26%). En cuanto a adolescentes (12 a 19 años), de una población de 18.5 millones con antecedentes de desnutrición crónica, se encuentran 1.6 millones (8.6%) y, con sobrepeso y obesidad se estimaron 5.9 millones (31.9%). En adultos (mayores de 20 años), de una población de 58.9 millones, se estima que con sobrepeso y obesidad se hay 41.1 millones (69.8%). Las anteriores cifras dan una dimensión de las consecuencias de la desnutrición y malnutrición, que derivan de una alimentación inadecuada en cuanto a cantidad y calidad.

Resaltan las del sobrepeso y obesidad, estado nutricional que está asociado, entre otros, a padecimientos como la diabetes y la enfermedad isquémica del corazón, que actualmente son las principales causas de muerte de la población.

4. La ENSANUT realizó pruebas para detectar anemia en la población, uno de los indicadores para determinar lo que se llama “hambre oculta”. Ésta se padece cuando existen deficiencias de micronutrientes (vitaminas y minerales) por una alimentación desbalanceada, aún cuando exista suficiente ingesta calórica, y afecta el desarrollo físico y mental de sus víctimas. Los resultados de estas pruebas en niños de 12 a 59 meses indican una prevalencia de 27.3 por ciento; es decir, 1.9 millones de menores padecen anemia. En niños de 5 a 11 años de edad, la prevalencia es de 16.6 por ciento, lo que significa que 2.6 millones de niños en edad escolar la padecen. En adolescentes (12 a 19 años), de 11.5 por ciento, por lo que hay 2.1 millones afectados. En mujeres en edad reproductiva (12 a 49 años) se estimó que 5.3 millones (15.6 por ciento) la padecen. En adultos mayores de 50 años la prevalencia es de 23.7 por ciento, lo que implica que 4.4 millones padecen anemia.

5. La importación de productos agropecuarios para el abasto de alimentos muestra una tendencia creciente, por lo que cada vez más, el consumo nacional de alimentos depende del exterior. En 2009, de cada 100 kilogramos del consumo de arroz, maíz, trigo y soya, eran importados 78, 27, 40 y 97 kilogramos respectivamente. En 1985 en el mismo orden, la participación de las importaciones era de 27, 18, 10 y 61 kilogramos. Esta dependencia de las importaciones, se consideró conveniente cuando hubo una oferta mundial a bajos precios de esos productos, pero cuando los precios internacionales se incrementaron a casi al doble en 2007 y 2008, provocó que los precios internos de los alimentos se elevaran sensiblemente, situación que tuvo como consecuencia que la población en pobreza alimentaria en 2010, se incrementara en más de seis millones de personas de la estimada en 2006. Desde el segundo semestre de 2010 y en lo

que va de 2011, se repite un proceso similar de alza de los precios internacionales de los granos alimenticios, con las mismas repercusiones en el precio interno de los alimentos y en el aumento de la pobreza.

En adultos (mayores de 20 años) de 58.9 millones se estima que con sobrepeso y obesidad se encuentran 41.1 millones (69.8 por ciento). Son las consecuencias de la desnutrición y malnutrición por una alimentación inadecuada en cantidad y calidad. Resaltan sobrepeso y obesidad, estado nutricional que está asociado, entre otros, a padecimientos como la diabetes y la enfermedad isquémica del corazón, que actualmente son las principales causas de muerte.

La problemática referida da una dimensión de los retos que enfrentará el Estado para cumplir con el mandato establecido en el tercer párrafo del artículo primero constitucional:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Como lo muestran los datos estadísticos arriba mencionados se cuentan por decenas de millones las personas a las que de una u otra manera, se les viola su derecho a una alimentación adecuada y, que sólo por esta situación, no pueden tener un disfrute pleno de todos los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución.

Representantes de los gobiernos han argumentado, en foros nacionales e internacionales, que debido al tamaño de la población con problemas derivados de una alimentación inadecuada, no se cuenta con recursos presupuestales para



garantizar plenamente su derecho a la alimentación. Al respecto, cabe comentar que la Constitución establece el principio de progresividad que se deberá seguir en su garantía; es decir, que se muestre una clara tendencia de reducción del número de personas que no pueden acceder en cantidad y calidad a una alimentación sana y que no se repita nuestra experiencia en la que, por un lado, se reporta una tendencia de disminución de la población en pobreza alimentaria y, por otro, se reporta un incremento de la población con sobrepeso y obesidad y que padece enfermedades asociadas a ese estado; como la diabetes y otras más (principales causas de muerte en el país). La progresividad de la garantía del derecho a la alimentación implica que año con año disminuyan los desnutridos y malnutridos y, por ende, aumente la población bien nutrida.

Por otra parte, si bien la garantía del derecho a la alimentación puede implicar acciones prestacionales, en especial a favor de grupos vulnerables y/o poblaciones afectadas por desastres naturales; también se requiere otro tipo de acciones para la promoción, respeto y protección de este derecho, que no tienen el mismo impacto presupuestal. Al contrario, de llevarse a cabo pueden disminuir la necesidad de entregar físicamente alimentos o de repartir dinero para adquirirlos. Entre estas medidas podemos mencionar las dirigidas a regular precios, prevenir el acaparamiento y la especulación con alimentos, para garantizar su acceso a toda la población; las de orientación nutricional, para lograr dietas balanceadas que contribuyan a la ingesta suficiente de macronutrientes y micronutrientes esenciales para una vida saludable y reduzcan el consumo de los que son nocivos para la salud; la promoción de la producción sostenible y de la conservación de alimentos para el autoconsumo. Considerando que los mayores problemas de hambre se presentan en el medio rural, se necesitan políticas que garanticen el acceso a los recursos naturales indispensables para la producción (agua, suelo y biodiversidad) y a las tecnologías apropiadas a la cultura y condiciones socioeconómicas de la población rural.

Atención especial tendrá que otorgársele a la producción nacional de los alimentos básicos para el abasto, así por un lado, reducir la dependencia de las importaciones, que hacen vulnerable al país a los aumentos de precios internacionales y a las disponibilidades de los países exportadores y, por otro, a que el cambio climático y la recomendación de aumentar la ingesta de frutas y verduras frescas exijan que el abasto de alimentos se base en su producción local, a manera de reducir el gasto energético en su transporte y asegurar la frescura de los alimentos.

México tiene en su historia una vasta experiencia de intervención estatal en la producción y abasto de alimentos que se remonta desde las culturas precolombinas, pasando por su etapa colonial y de país independiente, hasta la más reciente de su etapa posrevolucionaria, donde llegó a construir un amplio sistema alimentario.

Experiencias que, aunadas a las acciones estatales actuales, les permitirán a los tomadores de decisiones rescatar lo que funcionó y evitar lo que no, ahora que las reformas constitucionales exigen al Estado garantizar un derecho humano fundamental como es el derecho a la alimentación.

El tema alimentario, por definición, es un tema medular en el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). Desde su creación, el Centro ha realizado estudios y publicaciones sobre el tema y de manera especial, ha atendido las iniciativas para el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación; además de la realización de estudios sobre el mismo, ha apoyado a las comisiones en la organización de foros y con información a los diputados y diputadas, ha mantenido comunicación con organizaciones sociales y académicas interesadas en la aprobación de este derecho; asimismo en el plano internacional, ha participado en reuniones convocadas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación y de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre

auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO).

Por lo anterior, en el CEDRSSA nos congratulamos con las legisladoras y legisladores de la LXI Legislatura que aprobaron, con el acuerdo de todos los Grupos Parlamentarios, la reforma constitucional para el reconocimiento del derecho a la alimentación y, como nos corresponde, apoyaremos el trabajo legislativo que necesariamente exigirá esta aprobación.

Como quedó asentado en forma adicional a las reformas que hizo la LXI legislatura del Congreso de la Unión en materia de Derechos Humanos y el Derecho a La Alimentación, se creó el Frente Parlamentario en Contra del Hambre en México; organismo que a la fecha funciona ahora en la LXII legislatura del Congreso de la Unión y que tomó la estafeta para continuar con el trabajo legislativo, con la finalidad de hacer efectivo el derecho a la alimentación y el logro de la seguridad y la soberanía alimentaria de México.



CAPÍTULO V QUEJA ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS POR LA VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DEL PUEBLO DE MÉXICO

## **V.- QUEJA ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS POR LA VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DEL PUEBLO DE MÉXICO**

Nuestro país se encuentra en los primeros planos internacionales en materia de defensa y promoción de los Derechos Humanos, con la reforma constitucional que se hizo en la LXI legislatura del congreso de la Unión, porque ahora el artículo 1º Constitucional establece que, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, además también establece que las Normas Internacionales se interpretarán conforme a esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El nuevo orden en materia de Derechos Humanos establece que debe de haber concordancia entre la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos por México, además establece, la reforma que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Con la modificación a la Constitución en materia de Derechos Humanos, México realizó la reforma más importante con la incorporación del principio **pro persona**, que obedece a la obligación de Estado de aplicar la norma más amplia, y/o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma y/o la interpretación más restringida,

cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.

Este nuevo orden reclama una plena concordancia entre las disposiciones de la Constitución y los tratados Internacionales con las leyes y reglamentos secundarios; es decir, invita a que a la brevedad se haga una adecuación armónica de toda nuestra legislación, pero no solamente con arreglo al texto constitucional, si no que hoy se requiere adicionalmente que dichas normas tengan también plena conformidad con el texto de los tratados internacionales suscritos por México.

Las Reformas Constitucionales que llevó a cabo la LXI legislatura en materia de Derechos Humanos y el Derecho a la Alimentación, tienen una íntima relación porque al reconocerse este último como un derecho humano de los mexicanos, le son aplicables todos los principios contenidos en la Reforma Constitucional, así como los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos .

México tiene que adoptar medidas progresivas para la realización del Derecho a la Alimentación, ya que desde 1948 la ONU reconoció el derecho humano a la alimentación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>19</sup> y estas medidas progresivas están establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Instrumento que hace vinculante este derecho para 159 Estados, el cual fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y que entró en vigor en 1976 en México.

El Derecho a la Alimentación se formaliza en la medida de que se adopten directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva adecuada en el

---

<sup>19</sup> Ortega Arratia Alejandro. 2010. Hacia una cultura de los derechos humanos. Centro de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias de la cámara de diputados del congreso de la unión. Pag.43

contexto de la seguridad alimentaria, lo que hoy día, no sólo es un imperativo moral y una inversión que reporta enormes beneficios económicos, sino que es una realización misma de un derecho humano.

El principal desafío inherente al Derecho a la Alimentación es determinar la forma más efectiva de aplicarlo, es decir, de qué manera puede darse efectividad concreta en el plano nacional y como proceder para obligar a las autoridades públicas a rendir cuentas de su desempeño o falta de cumplimiento de sus deberes.

#### 1.-Justificación de la queja por violación al derecho a la alimentación.

Según el Artículo 2.1 del PIDESC, establece que cada uno de los Estados en parte tiene la obligación de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas de acuerdo a como lo determine cada Estado.

Ha sido de explorado el derecho que el término garantías individuales, tal y como se denominaba al Capítulo I del Título Primero de la Constitución, no era del todo adecuado, ya que las garantías individuales son los límites que la Constitución establece para la actuación del poder público. En cambio, los derechos humanos son anteriores y superan al poder público, por lo que aunque no estén consagrados en una Constitución el Estado se constriñe a reconocerlos, respetarlos y protegerlos.

En este sentido, la modificación a este Capítulo de la Constitución resuelve un problema conceptual de gran importancia, al quedar finalmente denominado como “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.

Así se reconoce constitucionalmente a los derechos humanos de las personas y se establecen las garantías para lograr la efectividad de su protección.

La Reforma Constitucional en materia de Derecho a la Alimentación constituye un gran esfuerzo que se cristalizó en la Iniciativa de Reforma para adicionar un párrafo tercero al artículo 4º, recorriéndose en el orden los subsecuentes, y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a la alimentación.

Con esta propuesta, se elevó a rango constitucional el derecho fundamental a no padecer hambre y desnutrición. Esto significa que el Estado debe garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad, calidad suficientes y de acuerdo a las tradiciones culturales para satisfacer las necesidades alimentarias de la gente.

No obstante lo anterior, a pesar del marco jurídico constitucional y legal mexicano, así como supranacional obligatorio para el estado mexicano, el Poder Ejecutivo Federal que encabezó Felipe Calderón Hinojosa fue omiso, ya que no estableció políticas y acciones que realmente pusieran un fin al hambre en México; sobre todo ante la Reforma Constitucional en materia de Interés Superior de la Infancia que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de octubre del año 2011 y, las Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos y en materia de Derecho a la Alimentación que fueron publicadas en fecha 13 de octubre de 2011.

El decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2012 fue aprobado el 15 de noviembre de 2011, por lo que el Ejecutivo Federal al publicar las Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos, Interés Superior a la Infancia y Derecho a la Alimentación, participó en la última fase del proceso legislativo de dichas reformas, por lo que le resulta responsabilidad en los



actos y omisiones respecto a la situación que vive el país por la sequía y contingencias climáticas de 20 entidades federativas, porque incumplió los imperativos normativos a los que está constreñido en los artículos constitucionales referidos a los Derechos Humanos, Interés Superior de la Infancia y Derecho a la Alimentación, ello independientemente de cómo se ha analizado en el presente estudio; la crisis alimentaria mundial se generó desde el año 2006 y, en cuanto a ello el gobierno federal en la parte relativa al plan nacional de desarrollo debió haber previsto en forma efectiva, la solución del problema agroalimentario de los mexicanos y no lo hizo.

En cuanto a la temática del impacto del cambio climático en el sector rural de nuestro país el CEDERSSA publicó una memoria del foro que denominó “Impactos del cambio climático en el sector rural”, quien en la temática desarrollada estableció que en los últimos años las sequías, incendios, frentes fríos, heladas y lluvias atípicas e inundaciones han sido particularmente graves y la más reciente y prolongada sequía vivida en nuestro país y/o particularmente en el norte de México, ha provocado la muerte de más de doscientas mil cabezas de ganado y miles de hectáreas fueron devastadas en el año 2011 en diversos estados del norte y, que México por su posición geográfica y sus características orográficas es muy vulnerable a los eventos meteorológicos extremos que alteran las condiciones climáticas normales; lo cual era del conocimiento del presidente de la república del anterior sexenio Felipe Calderón Hinojosa, situación que no previó con las consecuencias que han generado la hambruna de millones de mexicanos.<sup>20</sup>

Se estima que para el año 2030 en los escenarios del cambio climático en el norte del país -que ya está en situación crítica- va a empeorar la situación, se puede volver inmanejable por que se han generado sequías y heladas importantes, para el sur las inundaciones son constantes, porque México vive la

---

<sup>20</sup> Foro Impactos de El Cambio Climático en El Sector Rural, Memoria CEDERSSA (2011) Honorable Cámara de Diputados XLVI/ Congreso de la Unión. Pag.11,76

sequía más intensa de los últimos 89 años, afectando a 10 estados en el 37% de su superficie agrícola en el año 2011, lo cual afectó a 21 millones de personas que perdieron sus cosechas y su ganado.

Las heladas de febrero del 2011 afectaron en el noreste a 600 mil hectáreas, de las cuales 400 mil fueron de maíz blanco, la mitad del consumo nacional y las de septiembre a un total de 500 mil hectáreas en 4 estados del centro de México, ya que los especialistas estiman que a ese año se tiene registrado un incremento de la temperatura terrestre cercana a 2° centígrados y, se estima una reducción en la disponibilidad de agua en un 20%.

En este escenario se hace necesario que se revisen más de 50 legislaciones secundarias de nuestro país que tienen relación con el cambio climático; además de que se tiene que hacer un esfuerzo de armonía y transversalidad legislativa para que nuestro país pueda hacer frente a estos fenómenos meteorológicos. Es por ello, que se debe hacer una agenda nacional sobre el cambio climático y la seguridad alimentaria en donde participe el gobierno, la sociedad civil, las instituciones educativas y la iniciativa privada.

En el fondo de la lucha contra la pobreza, está la dignidad humana que tiene que ver con su derecho a alimentarse, porque los mexicanos tenemos derecho a acceder a los satisfactores mínimos para nuestra subsistencia. Hay que suponer éticamente, la vergüenza de las personas que no tienen los nutrientes necesarios para vivir, porque el hambre se combate no con palabras si no con decisión y respeto a la dignidad humana y, en cuanto a nuestro país algunos especialistas han establecido que en México el problema no es la producción de alimentos, si no la dificultad de acceder a ellos.

Los productores de alimentos se preocupan por exportar y la seguridad alimentaria en parte se encuentra ahí. La seguridad alimentaria, está por debajo de las políticas sociales que deben de garantizar el Derecho a la Alimentación; la

política alimentaria, es el fracaso de los compromisos internacionales de los Estados.

El mandato del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, en México de 2011, el Sr. Olivier de Schutter estableció que México tiene la obligación legal de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación adecuada de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados internacionales de derechos humanos, asimismo con las reformas recientes de la Constitución se demuestra el compromiso de México para fortalecer la protección del derecho a la alimentación. El 10 de junio del 2011 el Presidente de México promulgó la citada reforma que elevó a rango constitucional a las normas de derechos humanos contenidas en todos los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México.

Oliver de Schutter en su informe estableció que:

*México se ha unido al pequeño pero creciente grupo de Estados que están reconociendo el derecho a la alimentación en sus constituciones. Ahora es tiempo de hacer mejoras al marco legal con la adopción de una ley marco sobre el derecho a la alimentación, como se ha hecho en otros países de la región. Tales leyes marcos son recomendadas por el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por las Directrices Voluntarias. Dicha legislación debería de promover la adopción de una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación. Una estrategia nacional presenta principalmente cuatro ventajas:*

**Primero**, mejora la coordinación entre las instancias gubernamentales relevantes y entre los diferentes niveles de gobierno. Hoy en día hay varias inconsistencias entre las políticas sectoriales implementadas en México. Por ejemplo, algunos de los programas que apoyan la producción agrícola benefician de una manera desproporcionada a los sectores más ricos en las partes más

*prósperas del país, aumentando la desigualdad en las áreas rurales, que por los mismos programas sociales tenían que atacar por su parte.*

**En segundo** lugar, una estrategia nacional podría ayudar a identificar las complementarias entre los distintos instrumentos que actualmente sirven para mejorar la seguridad alimentaria. A fin de lograr efectos multiplicadores. En particular, las medidas destinadas para apoyar a los productores de alimentos y las medidas destinadas a mejorar la accesibilidad de los consumidores a una alimentación adecuada deben apoyarse mutuamente, antes que sean diseñadas, unas y otras en forma aislada.

**En tercer** lugar, debido a su carácter plurianual, las estrategias nacionales pueden contribuir a resolver la tensión entre los objetivos a corto plazo, como la garantía de un suministro de bajo costo para la población urbana e incrementar la producción de alimentos, y los objetivos a largo plazo, como el aumento de los ingresos de pequeños agricultores y un desarrollo rural incluyente que utilice los recursos naturales de manera responsable.

**En cuarto** lugar, una estrategia nacional debe mejorar la rendición de cuentas, a través de una clara asignación de responsabilidades entre los distintos poderes del Estado, y mediante el establecimiento de plazos precisos para la adopción de medidas que garanticen la realización progresiva del derecho a la alimentación. Un organismo independiente, podría contribuir a la vigilancia en la aplicación de estrategia mediante el uso de indicadores apropiados.<sup>21</sup>

2.-La ONU mandata el respeto al derecho a la alimentación en México.

---

<sup>21</sup>Naciones Unidas, Derechos Humanos. Informe de misión a México. Relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación.Pag.19

En el resto de su informe, basado en la evaluación de los desafíos que enfrenta el país, el Relator Especial identifica las problemáticas que tal estrategia nacional podría abordar en las cuatro dimensiones del derecho humano a una alimentación adecuada. Las diferentes Legislaturas de la Cámara de Diputados, han hecho un gran esfuerzo para actualizar y darle congruencia al marco legal existente, para mandar las Políticas Públicas que el Estado mexicano debe de instrumentar, desde la planeación de la producción, resolución de los problemas de pobreza rural, soberanía y seguridad agroalimentarias, empleo e ingresos dignos, déficit agroalimentario, restauración de la red social y económicas rural y de los recursos naturales, hasta la ejecución eficiente del presupuesto federal y la rendición de cuentas y penalizaciones.

Como legislador integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, asumiendo mi responsabilidad como representante de la nación y de mi distrito en el Estado de Querétaro; por todas las razones expuestas en su momento consideré, que el presidente de la República entonces Felipe Calderón Hinojosa y otros funcionarios de su gobierno, violaron el derecho a la alimentación del pueblo de México. Por lo cual presenté una queja ante la CNDH, con fecha 25 de enero de 2012; la cual por tener relación directa con el presente trabajo de investigación a continuación transcribo:

*Como Diputado Federal por el distrito electoral 4° en el estado de Querétaro, como representante de la Nación, presenté una queja ante la CNDH (Comisión Nacional de Los Derechos Humanos) en contra del Presidente el Lic. Felipe Calderón Hinojosa y los Secretarios que tuvieran responsabilidad, esto con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los numerales 3o, párrafo primero, 6o, fracciones I, II, inciso a), VII, VIII, XIII, y 25 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, vengo a denunciar los actos y omisiones ilegales e injustos que realiza el Presidente de la República*

*C. Felipe Calderón Hinojosa, y a los Secretarios estado del poder Ejecutivo Federal de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Salud, y demás funcionarios de la administración pública federal que resulten responsables, por la violación sistemática de derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación, por la generación del aumento a la pobreza y extrema pobreza; teniendo entre otras consecuencias muertes en la población, desempleo, desnutrición, insuficiencia alimentaria y falta de abasto, en las regiones norte, sur y altiplano central del territorio nacional, que comprende entre otros estados Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro Guanajuato, Tlaxcala, México, Puebla, Hidalgo, Tabasco y Veracruz .*

*Por lo que vengo a presentar queja; ante esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, por la violación a los artículos 1o, párrafos primero, segundo y tercero, artículo 2o, apartado B, segundo párrafo, fracción III, artículo 4o, párrafos tercero y séptimo, y artículo 27, fracción XX, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes secundarias y tratados internacionales firmados por el gobierno de México, que ordena y reglamentan el derecho a la alimentación sana, nutritiva y de calidad, y el desarrollo social del país.*

*Lo anterior, en atención a que en México existe un notable rezago en el abatimiento de la desnutrición y en el derecho humano de acceso a una alimentación suficiente y saludable de la población marginada, en particular de los grupos vulnerables, como son los niños, indígenas, adultos mayores entre otros sin que el gobierno federal lleve*

*a cabo acciones eficaces para abatir el hambre y la desnutrición, agravada por los fenómenos meteorológicos que se han presentado en el territorio mexicano, como son sequías, inundaciones y heladas.*

### 3.- Contenido de la queja por violación al derecho a la alimentación en México.

*De lo anterior reclamo las siguientes pretensiones:*

*1.- Solicito la intervención de este Órgano Nacional de los Derechos Humanos, a fin de que investigue los actos y omisiones que violenta el Presidente de la República, C. Felipe Calderón Hinojosa, conjuntamente con los secretarios de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Salud, y demás funcionarios de la administración pública Federal que resulten responsables, por la violación sistemática de derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación.*

*2.- La creación de un plan rector que contenga una estrategia nacional de corto mediano y largo plazo, para la realización del derecho a la alimentación, en sus dimensiones institucional que debe cumplir cuatro funciones*

*a) definir las obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación por parte del gobierno y los actores de los sectores social y privado*

*b) una adecuada coordinación en los tres órdenes de gobierno en la ejecución de programas para la aplicación progresiva del derecho a la alimentación en forma adecuada*

*c) la elaboración de un calendario multi anual para el cumplimiento cuantitativo y cualitativo del derecho a la alimentación*

*d) establecimiento de mecanismos que evalúen la adecuación del impacto de las reformas legales relacionadas con el derecho a la alimentación*

*3.- se destinen los recurso suficientes para atender en forma integral a la población de todas las entidades afectadas por los fenómenos climáticos de las inundaciones, las heladas y las sequías, que han abatido al territorio nacional, de los años 2011 y 2012; debiendo de destinar por parte del ejecutivo federal recursos extraordinarios que deben provenir de los sub ejercicios economías y excedentes petroleros, como ha ocurrido en otros casos como ocurrió en la construcción del monumento a la estela de luz de la avenida paseo de la reforma del Distrito Federal, evitando trasladar el compromiso presupuestal para atender estas contingencias al presupuesto federal autorizado para el año 2012.*

*Se emitan las Recomendaciones por los actos señalados en la prestación anterior al presidente de la república y a cada uno de los servidores públicos que hayan violentado los derechos humanos y en particular por el derecho a la alimentación.*

*4.- La creación de comedores comunitarios y programas alimentarios permanentes en cada una de las localidades de mayor rezago social en el país.*

*5.- Se determine por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que los hechos que se denuncian en la presente queja SEAN CONSIDERADOS COMO VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS y que se proceda por esta instancia en los*



*términos de la reforma Constitucional de Derechos Humanos, aprobada por el Congreso de la Unión.*

## **CAPÍTULO DE HECHOS**

### **IMPACTOS CLIMATOLÓGICOS DE LOS AÑOS 2011 Y 2012 EN LA SITUACIÓN ALIMENTARIA DE MÉXICO**

*Las contingencias climatológicas del 2011 afectaron severamente la producción agropecuaria del país, situación que agravó el persistente deterioro que se observa desde el 2008 en las condiciones de vida de la población más pobre del campo y la ciudad, a consecuencia del incremento en el precio de los alimentos, el deterioro de las capacidades productivas de los pequeños productores del campo y la falta de empleos decentes, que llevan todo ello, a una baja de los ingresos de las familias.*

*La disminución de la producción nacional de los principales granos alimenticios y el incremento en su precio, tienen como repercusión por un lado, que las disponibilidades de alimentos disminuyan, lo cual limita el acceso a los alimentos por falta de los mismos y, por otro, los precios altos impiden que amplios sectores de la población los pueda adquirir a suficiencia; lo anterior se traduce en hambre, que es lo que se está padeciendo en varios sectores de la población y que se han hecho más visibles con los indígenas Raramuri de Chihuahua, pero que lamentablemente está presente en otras regiones del país.*

*Las contingencias mencionadas se resumen en lo siguiente:*

**Primero.** *En el mes de febrero de 2011 se presentaron fuertes heladas en la zona norte del país, que tuvieron como característica no sólo su intensidad, sino su presencia atípica en la costa del Estado de*

*Sinaloa. Este fenómeno afectó los cultivos del ciclo otoño-invierno 2010/2011 en los estados norteños que participan, pero de manera especial, afectó el cultivo de maíz de Sinaloa, que es el que abastece al país de ese grano, en los meses que las disponibilidades que proporciona el anterior ciclo, primavera verano, ya se han agotado.*

**Segundo.** *En los meses de junio y septiembre, en los estados de la mesa central (Puebla, Tlaxcala, Querétaro, Hidalgo y Estado de México) se presentaron heladas tempranas que afectaron los cultivos del ciclo primavera-verano 2011/2011, afectaciones que llevaron a la pérdida significativas en la mayoría de los cultivos (maíz, frijol, trigo y cebada).*

**Tercero.** *En la zona norte del país, se experimentó una fuerte sequía, caracterizada por una disminución de las precipitaciones del orden del 50% en relación con los promedios históricos, situación que afectó gravemente los cultivos del ciclo primavera-verano de temporal, en particular el cultivo de frijol; también afecto la sequía de manera grave a la ganadería de la región, pues no sólo no hubo forrajes suficientes para el ganado, sino tampoco agua en los abrevaderos, por lo que se tiene una alta mortandad de animales por inanición y sed, lo cual afecta a los inventarios ganaderos, los que a su vez son afectados por el necesario sacrificio de ganado ante la imposibilidad de alimentarlo.*

**Cuarto.** *Existen indicios de que las condiciones de heladas y sequías, severas y atípicas, continuarán en el presente año, en función de la presencia de esos fenómenos en el último mes del 2011 y en este primer mes del 2012. Sin embargo cuando no existe una cuantificación precisa de los daños, los reportes del Sistema de Información Agropecuaria y Pesquera de la SAGARPA, nos permiten resaltar los*

*siguientes efectos de los fenómenos mencionados en el ciclo primavera-verano del año 2011. La superficie sembrada de los principales granos alimenticios, disminuyó un 7.5% en relación con la sembrada en el 2010 y la superficie siniestrada del 2011, fue más del doble a la reportada en el 2010.*

*Por cultivo, la mayor superficie siniestrada se reporta en maíz, pero en relación con la superficie sembrada, resalta la del frijol, que representa el 43% y que según reportes de los productores la cifra es cercana al 80%.*

*El reporte "Perspectivas de cosechas y situación alimentaria" del mes de diciembre de 2011 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), informa de las afectaciones a la producción que tiene México en el 2011 y da cuenta de las posibles afectaciones en el 2012. El reporte estima una baja en la producción de lo que denomina cereales secundarios (maíz, cebada y sorgo) de 2.6 millones de toneladas en el 2011 y prevé que en 2012 la producción estará afectada por bajas disponibilidades de agua para el actual ciclo otoño-invierno.*

*Las pérdidas en la producción en granos básicos impactan primero a los productores y consumidores rurales, pues una parte importante de la producción de maíz del ciclo primavera-verano se destina para el autoconsumo del productor y, sus excedentes se comercializan localmente, por lo que con las pérdidas de las cosechas el productor y sus familias no dispondrán de grano al igual que las familias que lo adquieren, situación que los obliga si disponen de recursos, a adquirirlo al precio y condiciones que impongan el comerciante y, para los que no disponen de recursos, se verán*

*obligados a emigrar en busca de trabajo y alimentos; o como está sucediendo, corren el riesgo de morir por inanición.*

*La disminución en la producción de granos repercute en la elevación de su precio, que en el caso del maíz se combinó con precios internacionales al alza en el 2011, que si bien empezaron a disminuir a finales del año, no ha sido en magnitudes que repercutan en una baja de los precios nacionales, los que se han mantenido a la alza influidos por la baja estimación de las cosechas nacionales. El precio actual comparado con el de hace un año es mayor a un 50% de acuerdo a los precios reportados en las centrales de abasto por el SNIIM. Es importante mencionar que los precios rurales de grano son más altos que en las centrales de abasto, a excepción de los distribuidos por DICONSA.*

*La elevación del precio del maíz blanco repercute directamente en el precio de la tortilla, que es el componente principal de la dieta mexicana. Los precios al 20 de enero del presente año implican un incremento promedio ponderado del 17% con respecto a los reportados hace un año, pero como no existe un precio máximo para la tortilla, por localidad y establecimiento se observan precios e incrementos distintos, encontrándose casos donde el precio es superior a los 14 pesos, que implicó aumentos superiores al 40% y, casos donde el precio es inferior a los 10 pesos y con aumentos inferiores al 10%.*

*Las diferencias entre los aumentos de los precios del maíz grano y la tortilla, tienen que ver con la entrega de subsidios a los industriales del nixtamal; que de acuerdo a información de la Secretaría de Economía en el 2011 ascendieron a 340 millones de pesos aportados por el Programa de Apoyo a la Industria Molinera de Nixtamal (PROMASA). No obstante a que el incremento del precio de la*

*tortilla es menor que con respecto al que tuvo el maíz en grano, el aumento al precio de la tortilla es superior a los incrementos en los salarios y los índices de inflación reportados y, por otra parte, la población rural generalmente no se beneficia de estos apoyos, ya sea porque los molineros de sus localidades no participan de estos programas o porque son consumidores directos de granos y no de tortilla elaborada.*

*En el caso del frijol la situación muestra incrementos más severos que en el maíz, en el caso del frijol pinto, se observan incrementos superiores al 100%, lo que indica que su precio se duplicó en el transcurso de un año. En el caso del frijol negro se observan incrementos de casi el 40%. El fuerte incremento en el precio del frijol tiene que ver con la gravedad de las afectaciones a la producción nacional y a que su oferta en los mercados internacionales es limitada y que en el corto plazo, difícilmente puede cubrir los déficit de producción en México, tanto en volumen como en calidad, que pueden ascender a más de medio millón de toneladas.*

*El incremento en el precio del maíz repercutió en un aumento en el precio del huevo, pues para producirlo se utiliza el maíz como alimento para las aves de postura. Los porcentajes de los aumentos varían del 37 al 50 por ciento, aumentos similares a los del precio del maíz. Es importante tener en cuenta, que entre los cambios en los patrones de consumo de las últimas tres décadas en México, está el incremento en el consumo de huevo, que en cierta medida contribuyó a que disminuyera el consumo per cápita de frijol.*

*Como se puede apreciar los efectos de las heladas y sequías provocaron un fuerte incremento en los precios de los principales componentes de la canasta alimenticia de los mexicanos: tortilla, frijol y*

*huevo; alimentos que por cultura y precio son los de sostenimiento de la población, es decir, los que le proporcionan los principales aportes calóricos y proteicos y que difícilmente pueden ser sustituidos por otros alimentos de menor precio.*

*Esta situación agrava la situación alimentaria de la población en situación de pobreza, que para el año 2010 se estimó en 57.7 millones de personas.*

*Es conveniente tener presente que los aumentos de precios del año 2007 repercutieron en que la población en pobreza para el año 2008 se incrementara en 6.9 millones de personas en relación con la estimada para el 2006, situación que tenía su expresión más grave en el número de personas que no podían cubrir sus necesidades alimenticias, es decir en situación de hambre, la cual ascendió a 20.2 millones de personas, 5.5 millones más a las estimadas en 2006.*

*En 2010 la estimación de la población en situación de hambre (pobreza alimentaria) fue de 21.2 millones de personas y de las personas que se encontraban en una situación de inseguridad alimentaria moderada y severa fue de 28 millones, cifras que el actual proceso de encarecimiento de alimentos deben de haberse incrementado significativamente.*

**Quinto.-** *Cabe advertir que la alimentación es una de las necesidades más apremiantes de las personas, como afirma el Relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, ya que todas las personas tienen el derecho al acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población*

*a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.*

*Por su parte, para el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de la Cámara de Diputados, define que la política alimentaria es el conjunto de acciones e iniciativas del Estado desarrolladas para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional mediante leyes, planes, programas, presupuestos e instituciones, relacionadas con el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición.*

*En este sentido, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, llevada a cabo del 13 al 17 de noviembre de 1996, en Roma, Italia, se determinó que la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.*

*Es claro que si no existe una política adecuada, no se puede generar la seguridad alimentaria que exige la norma constitucional para todos los mexicanos.*

**Sexto.-** *La crisis de los sistemas productivos de alimentos se asocia con la incapacidad de abatir los niveles de pobreza en el campo. El mercado interno de alimentos no está cumpliendo su función de ser un factor dinamizador de la agricultura y desarrollo rural. En consecuencia, las políticas de desarrollo rural y apoyo a la producción agropecuaria no han sido capaces de detener las tendencias, ya que se necesita una política alimentaria enfocada en la mejora nutricional, cuya base sea la producción local y familiar de alimentos, así como la*

*reactivación de la producción en nuestro campo, con tecnología apropiada para atender el gran mercado interno mediante un abasto oportuno y adecuado, para lo cual se requieren precios justos, tanto para el productor como para el consumidor.*

**Séptimo.-** *La inseguridad alimentaria y nutricional es resultado de una política alimentaria deficiente, la falta de alguna o varias de dichas dimensiones y abarca el hambre, la desnutrición, pobreza y la malnutrición.*

*Al respecto, ante esta problemática, el Constituyente permanente determinó incluir en los artículos 4o, párrafo tercero y 27, fracción XX, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho fundamental el derecho a la alimentación, nutritiva y de calidad, disposiciones que complementan lo previsto con anterioridad en el propio artículo 4o y en el 2o del mismo texto constitucional, así como en diversos ordenamientos legales e, inclusive, instrumentos internacionales vinculantes para el Estado mexicano.*

*No obstante lo anterior, a pesar del marco jurídico constitucional y legal mexicano, así como supranacional obligatorio para el Estado Mexicano, el Poder Ejecutivo Federal ha sido omiso, ya que no ha establecido políticas y acciones que realmente pongan fin al hambre en México, sobre todo ante las contingencias naturales que en los últimos años se han presentado en territorio nacional.*

*En primer término, es oportuno señalar las disposiciones constitucionales de las que se deriva el derecho fundamental a la alimentación y a su protección, las cuales son al tenor siguiente:*



*Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Artículo 2o.. .*

*B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

*Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:*

*III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.*

*Artículo 4o. . .*

*Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.*

*En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.*

*Artículo 27. . .*

*XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.*

*El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.*

*La reforma constitucional en materia de interés superior de la infancia fue publicada en el diario oficial de la federación en fecha 12 de octubre del año 2011 y las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y en materia de derecho a la alimentación fueron publicadas en fecha 13 de octubre de 2011.*

*El decreto del presupuesto de egresos de la federación del año 2012 fue aprobado el 15 de noviembre de 2011, por lo que el ejecutivo federal al publicar las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, interés superior a la infancia y derecho a la alimentación, participo de la última fase del proceso legislativo de dichas reformas, por lo que le resulta responsabilidad en los actos y omisiones que se reclaman en la presente queja por que incumplió los imperativos normativos a los que está constreñido en los artículos constitucionales referidos a los derechos humanos interés superior de la infancia y derecho a la alimentación, que son materia de esta queja y motivo de investigación por esta comisión nacional de los derechos humanos, a fin de que se emitan las recomendaciones que sea procedentes en contra del ejecutivo federal, de los secretarios de entidades administrativas federales y organismos responsables de la política social, agroalimentaria y seguridad alimentaria de los Mexicanos.*

**Octavo.-** *En principio, la relevancia del reconocimiento al derecho a la alimentación en el texto constitucional, radica en que es exigible por la población, ya que puede ser demandado cuando se incumpla, además de que obliga al Estado a contar con los*

*instrumentos necesarios para que realmente se pueda tutelar este derecho.*

*Por otra parte, los compromisos del Estado para reconocer el derecho a la alimentación provienen fundamentalmente de la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que en su artículo 11 se advierte lo siguiente:*

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

*2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*

*a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

*b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los*

*problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.*

*Cabe advertir que, conforme al texto del artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos toda las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones previstas en la propia Constitución.*

**Noveno.-** *Por su parte, el legislador federal ha determinado tutelar el derecho a la alimentación desde dos puntos de vista principalmente, como asistencia social y como derechos social.*

1. *Como asistencia social, se prevé en las leyes General de Salud, de Asistencia Social, de Protección Civil y Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.*

*Al respecto, la Ley General de Salud, en su artículo 27, dispone que para la promoción del mejoramiento de la salud, en cuanto a la atención materno infantil, se deben dar acciones de orientación y vigilancia institucional, fomento a la lactancia materna y, en su caso, la ayuda alimentaria directa tendiente a mejorar el estado nutricional del grupo materno infantil. En el artículo 114, se establece que para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaría de Salud participará, de manera permanente, en los programas de alimentación del Gobierno Federal.*

*Por su parte, la Ley de Asistencia Social enumera las acciones que se tendrían que realizar en materia de alimentación, como es la promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.*

*La Ley General de Protección Civil tiene como materia el “conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención y auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre”.*

*También existe disposición en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, en tanto que se determina que éstas podrán llevar a cabo acciones de fomento y apoyo a la alimentación popular.*

*Como se puede advertir, el legislador federal estableció en diversas disposiciones, como parte de la asistencia social, la tutela y protección del derecho a la alimentación y a no padecer hambre.*

*2. Derecho social. En este caso, se prevé en las leyes de Desarrollo Social, para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y en la de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.*

*En el primer caso, se establece que la política nacional de desarrollo social debe incluir, entre otros, “la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo, y capacitación. Tiene como una de sus prioridades el financiamiento de programas y acciones públicas para asegurar la alimentación.*

*La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual les garantiza la promoción de una alimentación adecuada, como obligación del Estado.*

*En materia de políticas alimentarias, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé las vías para hacer valer el derecho a la alimentación por parte del Gobierno Federal, vinculando directamente a las Secretarías de Estado de Desarrollo Social; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y a la de Salud.*

*Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable tiene por objeto impulsar políticas, acciones y programas en el medio rural para contribuir con la soberanía y seguridad alimentaria, para lo cual se deben establecer medidas para procurar el abasto de alimentos, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos.*

*El artículo 183 de esta ley es muy claro, en cuanto a las acciones del gobierno federal que debe llevar a cabo, para lo cual se transcribe a continuación:*

*Artículo 183.- Para cumplir con los requerimientos de la seguridad y soberanía alimentaria, el Gobierno Federal impulsará en las zonas productoras líneas de acción en los siguientes aspectos:*

*I. La identificación de la demanda interna de consumo de productos básicos y estratégicos, a partir de ello conducir los programas del sector para cubrir la demanda y determinar los posibles excedentes para exportación, así como las necesidades de importación*

*II. La identificación de los factores de riesgo asociados con los alimentos, para la elaboración de diagnósticos que permitan establecer acciones en campo o comerciales para asegurar el abasto*

*III. La definición de acciones de capacitación y asistencia técnica y, el impulso a proyectos de investigación en las cadenas alimenticias*

*IV. El impulso de acciones para mejorar y certificar la calidad de los alimentos y desarrollar su promoción comercial*

*V. El establecimiento de compromisos de productividad y calidad por parte de los productores, dependiendo del tipo de productos de que se trate, sean los de la dieta básica o los destinados para el mercado internacional.*

*VI. La elaboración y difusión de guías sobre prácticas sustentables en las diferentes etapas de las cadenas agroalimentarias*

*VII. La instrumentación de programas y acciones de protección del medio ambiente para la evaluación de los costos ambientales derivados de las actividades productivas del sector.*

*VIII. La aplicación de medidas de certidumbre económica, financiera y comercial, que garanticen el cumplimiento de los programas productivos agroalimentarios, referidos en el artículo 180.*

*En este sentido, es claro que siguiendo con la política alimentaria prevista en esta ley, es posible deducir la exigencia a*



*una protección efectiva del derecho a la alimentación previsto constitucionalmente, exigencias que el gobierno federal no ha colmado, en tanto que, muchos mexicanos padecen hambre.*

*Así las cosas, a pesar de que Constitucional y legalmente, así como en el ámbito supranacional, existen disposiciones que regulan y establecen la obligación del gobierno federal para tutelar este derecho fundamental, es claro que no se ha cumplido a cabalidad con la exigencia constitucional en cuanto a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; porque lo cierto es, que esta problemática subsiste.*

***Décimo.-*** *Con el anuncio del Presidente de la República, el pasado 24 de enero del 2012, en donde dio a conocer su “Programa integral para la atención a la sequía”, pretende hacer frente a la situación de extrema urgencia generada por las contingencias climáticas provocadas por inundaciones, heladas y sequías; por el cambio climático que abate al territorio nacional desde hace varios años.*

*El Poder Legislativo, varios Gobernadores y Secretarios de Desarrollo Agropecuario de los gobiernos de los estados, la FAO y diversas organizaciones no gubernamentales, desde hace varios años le han señalado al gobierno federal la necesidad de contrarrestar los efectos del cambio climático en la producción agroalimentaria de México; no obstante el Presidente ha sido omiso en llevar a cabo una planeación de la actividad de las secretarías de estado y entidades públicas, para implementar acciones que permitan proteger a la población y sus actividades productivas y en especial las alimentarias.*

*La omisión del Presidente tiene como efecto, que grandes sectores de la población se encuentran en condiciones de pobreza y extrema pobreza; en especial que la población padezca la crisis alimentaria que hoy día se está dando en el país, que les impide disponer de alimentos suficientes y adecuados para no padecer hambre.*

*En cuanto al anunciado programa integral de la sequía, se debe precisar que nuestro país ha sido afectado por diversas contingencias climáticas que no sólo son la sequía y la región norte del país; porque se ha tenido la presencia de heladas e inundaciones en las regiones del altiplano central y del sur. Lo que ha provocado a la fecha pérdidas importantes en la producción de maíz, de frijol y en consecuencia el encarecimiento de estos productos y sus derivados; esto ha ocasionado que tengamos en el país más de dos millones y medio de hectáreas siniestradas, y más de cuatrocientas cincuenta mil cabezas de ganado que han muerto tan sólo en el año 2011, suscitándose que los productos agrícolas y ganaderos no dispongan de ingresos y producción para el auto consumo; por informes obtenidos del Secretario de Desarrollo agropecuario del Estado de Querétaro en el mes de enero del año 2012, quien estimó que están siniestradas ochenta mil hectáreas de cultivos de temporal en la entidad. Lo que ha generado problemas graves de abasto alimentario, carestía en el precio del maíz, de frijol y de otros productos básicos; con esto se origina una merma en nivel y calidad de vida de la población en el estado.*

*El programa integral para la atención de la sequía 2012, si bien considera la atención de necesidades básicas de la población es insuficiente, porque no contempla todos los estados afectados por las contingencias ambientales, ni todas las problemáticas generadas por esta crisis.*

*El discurso del Presidente de la República con motivo de la presentación del “Programa Integral para la Atención de la Sequía 2012”, se infiere, que esté integrado de recursos aprobados para este año en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Economía, Medio Ambiente, SAGARPA y Salud entre otras. Lo que se propone es sólo adelantar e inclusive reasignar recursos federales de otros estados no afectados por esta contingencia y no deja en claro cuáles van a ser las acciones del Ejecutivo Federal, para proporcionar alimentos en forma permanente a casi dos millones de familias afectadas directamente en el país y tampoco establece como se van a recuperar los empleos perdidos en el agro mexicano.*

*Es importante establecer, que con los programas asistenciales que anunció el Presidente de la República, en donde detalla que dará solución en alguna parte de los estados afectados proporcionando alimentos, agua y algún recurso económico, menciona que “sólo ayudará unos días”, sin tomar en cuenta que el resto del año no recibirán estos apoyos, tampoco dice como enfrentará el Ejecutivo Federal las nuevas contingencias de este año.*

*En este orden de ideas, es claro que el Presidente de la República, así como otros funcionarios de su gabinete han violado los derechos humanos de los mexicanos por su omisión de dar cabal cumplimiento a lo previsto en los artículos 1o, 2o, 4o y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, los pactos, convenios, acuerdos y tratados internacionales en materia de derechos humanos; así como las disposiciones de la leyes secundarias aplicables en la materia, en particular, ante la difícil situación que se vive en diversas partes de la República por los fenómenos meteorológicos que han impactado en territorio mexicano.*

*Por lo anteriormente expuesto ofrezco las siguientes pruebas, que se relacionan con todos y cada uno de los hechos del presente escrito de queja.*

### **Capítulo de Pruebas**

**Primera.-** Documental Pública consistente en una publicación de la estimaciones del CONEVAL, con base en el MCS-ENIGH 201 y la muestra del censo de población y vivienda 2010; prueba que se relaciona con todos y cada uno de los hechos de mi escrito de queja.

**Segunda.-** Documental pública consistente en el documento de fecha 23 de enero del año en curso, de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Nuevo León, Lic. Aurora Cavazos Cavazos, Secretaria de Desarrollo Social del estado de Nuevo León y, Coordinadora del grupo de Secretarios de Desarrollo Social de diecinueve entidades federativas y dos organizaciones municipales.

**Tercera.-** Documental pública consistente en la versión estenográfica del discurso del C. Presidente de la República, C. Felipe Calderón Hinojosa; pronunciado en la ciudad de México el día 24 de enero del año en curso, prueba que relaciono con todos y cada uno de los hechos de mi presente escrito de queja.

**Cuarta.-** Documental pública consistente en punto de acuerdo presentado ante el pleno de la comisión permanente del Congreso de la Unión de la LXI Legislatura en fecha 25 de enero del año en curso, por el Senador Adolfo Toledo Infanzón, prueba que relaciono con todos y cada uno de los hechos del presente escrito de queja.

**Quinta.-** Prueba De informes que deberán de rendir el Presidente de la República C. Felipe Calderón Hinojosa y, a los Secretarios de Estado del Poder Ejecutivo Federal de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Salud y demás funcionarios de la administración pública federal que resulten responsables, por la violación sistemática de derechos humanos. En particular el derecho a la alimentación, consistente en el Plan Nacional de Desarrollo Nacional del Ejecutivo Federal 2006- 2012 y los planes sectoriales de Desarrollo Social, Salud, Agropecuario, Economía e Hídrico; en donde cada una de las autoridades responsables manifiesten el avance en la disminución de la pobreza en los tres tipos de medición que tiene el gobierno federal durante el periodo comprendido del primero de diciembre del año 2006 al 31 de diciembre de 2011, en donde de manera específica por estado, municipio y en global de la República Mexicana, teniendo el comparativo de las fechas señaladas.

Por lo antes expuesto y fundado, a esa Comisión Nacional de Derechos Humanos, atentamente solicito:

**PRIMERO.** Se me tenga por presentado, el presente escrito de Queja ante la presente instancia en los términos manifestados y se me tengan por ofrecidos los medios de prueba en términos de ley para estos efectos y se desahoguen conforme a derecho.

**SEGUNDO.** Se emita recomendación al titular del Ejecutivo Federal, así como a los funcionarios públicos de su gabinete, señalados en el presente escrito de queja, para efecto de que lleven a cabo los actos tendientes a garantizar el derecho a la alimentación previsto constitucionalmente como un derecho fundamental.

**TERCERO.** *Se determine por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que los hechos que se denuncian en la presente queja SEAN CONSIDERADOS COMO VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS y que se proceda por esta instancia en los términos de la reforma Constitucional de Derechos Humanos, aprobada por el Congreso de la Unión.*

*Protesto lo necesario.*

Como se puede observar en el planteamiento jurídico que se formuló ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se establece que hay una violación sistemática del derecho a la alimentación que ha generado el aumento de la pobreza y la pobreza extrema que está ocasionando muertes en la población y desnutrición, estableciéndose como algunas de las causas, las contingencias climáticas, que han abatido en campo mexicano y la omisión del ejecutivo federal, en cuanto el diseño y ejecución de políticas públicas para dar solución a esta problemática. Por lo que desde mi visión personal aún sin la reforma constitucional en materia de derecho a la alimentación, es que el estado mexicano ha sido responsable de que la población de nuestro país tenga hambre y ante la crisis de la hambruna mundial, las contingencias climáticas y los problemas financieros que han afectado a México; es necesaria la actuación decidida del gobierno para la protección del derecho fundamental a la alimentación. Por lo que al redactar el presente trabajo se está a la espera de la resolución que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de la queja que se le planteó al poder ejecutivo federal del anterior sexenio.



CAPÍTULO VI EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN A LA  
LUZ DE LAS NUEVAS TEORÍAS CONSTITUCIONALES

## ***CAPÍTULO VI.- EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN A LA LUZ DE LAS NUEVAS TEORÍAS CONSTITUCIONALES***

### 1.-La nueva concepción de los derechos fundamentales, las garantías individuales y los derechos humanos.

Las nuevas corrientes constitucionales en América Latina y el mundo, que se denominan neoconstitucionalismo y garantismo según lo expone el maestro Rodolfo Vázquez en su obra denominada Normas, Razones y Derechos<sup>22</sup> quien establece que el garantismo es una teoría que surge del ámbito de derecho penal y sólo después en respuesta a las transformaciones de los modelos constitucionales, da el salto al ámbito más amplio del derecho y la justicia constitucionales. El neoconstitucionalismo en cambio, es una categoría conceptual inventada por los miembros de la escuela genovesa, con la finalidad de ofrecer una denominación común a un conjunto de concepciones que tienen presupuestos y propuestas tan equivalentes que pueden considerarse como parte de una misma aproximación teórica.

El garantismo surge como una propuesta teórica específica y con rasgos característicos propios. El neoconstitucionalismo en cambio; es una noción creada por miembros de una escuela del pensamiento para dar nombre y agolpar la obra de un conjunto de teóricos con los dichos sea de paso, los genoveses sostienen fuertes diferencias.

A partir de la última década se han venido estableciendo nuevos principios en el tema de los derechos fundamentales. Respecto de lo cual Luigi Ferrajoli en la obra "Teoría del Neoconstitucionalismo"<sup>23</sup> quien se pregunta cuáles son los derechos fundamentales y establece que, desde su punto de vista los identifica con los

---

<sup>22</sup> Vázquez Rodolfo (2011) Normas Razones y Derechos. Editorial Trotta. P 261-263

<sup>23</sup> Carbonell Miguel (2007) Teoría del Neoconstitucionalismo Trotta. P.73-74



derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto persona o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar y que son por tanto indisponibles e inalienables y como segunda respuesta establece, que son derechos fundamentales en el ordenamiento italiano o alemán los derechos universales e indisponibles , establecidos por el derecho positivo italiano alemán. Son derechos fundamentales en el ordenamiento internacional los derechos universales e indisponibles establecidos en la declaración universal de los derechos humanos de 1948; en los pactos internacionales de 1966 y en las demás convenciones internacionales sobre los derechos humanos.

La nueva concepción de los derechos fundamentales, las garantías individuales y ahora los derechos humanos son analizadas por Ramón Gil Carreón Gallegos, en su obra los derechos humanos y las garantías individuales en el constitucionalismo mexicano quien establece, en forma histórica como a partir de la constitución de 1857, pasando por la constitución de 1917 y ahora con la reforma del año 2011 en materia de derechos humanos, se tiene una nueva concepción de esas protecciones y defensas que tiene el gobernado para ahora ampliarlas, con la introducción de los derechos humanos y los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano y, en cuanto al planteamiento del presente trabajo de investigación es necesario realizar un análisis a la luz de los derechos fundamentales y del neoconstitucionalismo en cuanto al derecho a la alimentación en México. De acuerdo a la visión de dicho autor considero relevante referirme al estudio que hace Ramón Gil, quien al relatar la trayectoria que han seguido los derechos del hombre, las garantías individuales y ahora los derechos humanos, expone:

*“En la misma ruta, es importante realizar una aproximación al sentido que los constituyentes de 1916-1917 le daban a la expresión de las garantías individuales, pues ello constituye un precedente importante para esbozar un concepto y una concepción de las garantías*

*individuales, que hoy, sin duda, es un término y un concepto que la gran mayoría de los operadores jurídicos mexicanos aún maneja.*

*Garantías individuales es un concepto aún muy arraigado, que paulatinamente ha ido cediendo ante otras acepciones como derechos fundamentales y derechos humanos. Más aún, con las recientes reformas constitucionales que sustituyen la denominación del catálogo constitucional de garantías individuales por derechos humanos.”*

*Las últimas reformas constitucionales dan un enorme paso en la construcción de una cultura jurídica de los derechos humanos abierta, partiendo de la propia base constitucional reformada, que dispone que los derechos humanos deben de interpretarse a la luz de los tratados internacionales.*

*La doctrina y la interpretación de las garantías individuales, dejaron entrever que eran una categoría de la cual no podía hablarse, sino desde y para el Derecho Positivo mexicano. La doctrina y la interpretación internacional de los derechos humanos y las últimas reformas a la constitución mexicana en materia de derechos humanos, permiten sentar las bases para un tránsito conceptual a una visión de los derechos más amplia, con una vocación universal.*

Ramón Gil establece, que el término de garantías individuales estaba muy arraigado en el derecho mexicano y que paulatinamente ha cedido ante las acepciones de los derechos fundamentales y los derechos humanos; a propósito de la última reforma de la Carta Magna, con la que se da un enorme paso a la construcción jurídica de los derechos humanos, que permite sentar las bases para el tránsito conceptual a una visión de los derechos más amplia, con vocación universal y esto significa que ahora los tratados internacionales se deben de aplicar en México; tal como se plantea en la queja que presenté ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por la violación del derecho a la alimentación.

En otra parte de la obra de Ramón Gil sobre derechos humanos establece:

*La tan referida reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha puesto un parte aguas en la historia de los derechos humanos en México; inicialmente porque reivindica el propio uso formal del término, asimismo rescata una visión amplia de los principios que integran a los derechos humanos y que hasta ahora había sido sumamente marginada en la dogmática constitucional mexicana.*

*La tesis de la universalidad de los derechos humanos, la progresividad de sus contenidos y otras notas que definen a los derechos humanos en el mundo moderno, eran aspectos a los que de manera nítida se aproximaban las garantías individuales; sobre todo a través del artificio argumentativo de utilizar otros conceptos como sinónimos, como derechos fundamentales. En ese tenor la construcción rígida de una visión de las garantías a través del positivismo jurídico formalista y la otra concepción política de sus contenidos, que se construyó para incrementar la legitimidad de un régimen. Fueron influencias importantes para no consolidar al estado del derecho mexicano.*

*Por eso resulta tan importante la reforma constitucional en materia de derechos humanos; ya que establece las bases para un tránsito conceptual y práctico que permita darle vigencia efectiva a los derechos humanos en México.*

En esta parte del análisis de Ramón Gil respecto a la reforma en materia de derechos humanos, se puede establecer como las nuevas teorías

constitucionales de Europa y Sudamérica han influenciado al poder legislativo de nuestro país; porque la inclusión del término de derechos humanos abre un parte aguas histórico en el derecho mexicano, debido a que sus alcances jurídicos están siendo analizados por los estudiosos del derecho y sobre todo por el poder judicial. En donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está adoptando nuevos criterios al emitir sus resoluciones y en el análisis de esa obra de Gil Carreón, se describe el proceso mediante el cual el poder legislativo de la LXI legislatura del Congreso de la Unión llevó a cabo la reforma en materia de derechos humanos, tal como se detalla a continuación:

En la parte final de la obra en el subtema 5.3. **Los alcances de la reforma constitucional** Gil Carreón establece:

*Además del cambio en la denominación del capítulo I, del título I de la constitución que ahora se llama de los derechos humanos y sus garantías; la reforma contiene los siguientes aspectos.*

*Como se ha notado con antelación, la base conceptual está en el cambio de denominación y en la modificación del artículo primero de la constitución. Sobre todo, una parte medular estriba en que la protección y promoción de los derechos humanos por parte de las autoridades, deberá realizarse de acuerdo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

*En las deliberaciones del constituyente, la universalidad de los derechos humanos se concibe bajo la perspectiva de que corresponden a todas las personas por igual. El común denominador es el ser humano, sin criterios de exclusión fundados en el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. La universalidad reconoce igual dignidad a todas las personas.*

*El principio de interdependencia consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentre vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga en la labor de promoción de los mismos y, a mantener siempre una visión integral.*

*Por lo que se refiere al principio de indivisibilidad, su contenido establece que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social. Pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. No se protegen o reconocen partes de los derechos humanos o un grupo de ellos, la visión, la comprensión y su eficacia es integral.*

*Por último el principio de progresividad se refiere a la circunstancia de que el Estado procure todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución de esta tarea.<sup>24</sup>*

El cambio terminológico de garantías individuales al de derechos humanos de la reforma constitucional del 2011, tiene alcances en nuestro sistema jurídico que no sólo son conceptuales, porque el constituyente permanente en la parte

---

<sup>24</sup> Gil Carreón, Ramón., (2013) Los derechos humanos y las garantías individuales en el constitucionalismo mexicano. México, D.F. Flores Editor y Distribuidor. Pag.231

relativa a la exposición de motivos establece que, ahora nuestra Carta Magna, en el capítulo de los derechos humanos se debe concebir y aplicar a favor de los ciudadanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Lo que a la luz de la grave situación que tiene el país en algunos temas, como lo es el tema que ocupa la presente investigación, que es la violación al derecho humano a la alimentación; no dejan lugar a duda de que las leyes secundarias anteriores a la reforma, en estas materias se constituyen en instrumentos jurídicos que constriñen al estado mexicano a establecer estrategias y acciones, encaminadas a dar solución a estos problemas y el gobierno de la república del sexenio anterior no lo hizo. Sin embargo, con la trascendente reforma que hizo el Congreso de la Unión en materia de derechos humanos y aplicando el principio de universalidad; ahora en nuestro país los tratados internacionales que México signó en materia del derecho a la alimentación, le son aplicables al estado mexicano y estos no se cumplieron y por lo relativo al principio de progresividad, también es evidente que no se aportaron los medios para abatir la hambruna de más de veinte millones de mexicanos y con todo ello, es importante reflexionar que las seis sentencias condenatorias que pesan en contra del gobierno de la República en la Corte Interamericana de los Derechos Humanos son antecedentes que deben de ser tomados en cuenta; además de lo expuesto por el relator especial de la ONU Oliver de Schutter. Para que en el futuro no se viole el derecho humano a la alimentación del pueblo de México.

En cuanto a la exigibilidad jurídica interna y externa de los derechos fundamentales y su jerarquía, se debe de analizar el ámbito temporal de validez así como especial, aunado a la definición y establecimiento de los límites de la soberanía y la problemática que genera el tratamiento del iusconges que de manera generalizada favorece las normas internacionales a las internas. En cuanto a ello, se han formulado diversas teorías destacando la teoría monista internacionalista, monista nacionalista y las dualistas la teoría monista nacionalista; determina que los tratados internacionales están en un nivel jerárquico inferior a la legislación local y la teoría monista internacionalista coloca a

los tratados internacionales en un nivel jerárquico superior al derecho interno. La teoría dorista hace una separación tajante en los ordenamientos y en su aplicación establece que, el propio estado genere una legislación interna capaz de establecer una articulación óptima entre ambas legislaciones.<sup>25</sup>

El Doctor Rodolfo Vázquez en la obra denominada Entre la Libertad y la Igualdad<sup>26</sup> en el capítulo 4º denominado “Estado de Derecho y Globalización”. Establece que no todo Estado es de derecho y más aún no todo Estado con derecho es un Estado de derecho y para que este sea posible se deben de satisfacer cuatro exigencias internas a saber: a) Primacía de la ley, b) Control judicial de constitucionalidad, c) Responsabilidad de los servidores públicos y d) De respeto y promoción de los derechos fundamentales; todas ellas condiciones necesarias para que exista el Estado de derecho que justifica Vázquez como un Estado liberal igualitario de derecho.

En este análisis del Doctor Rodolfo Vázquez al referirse al Estado de derecho establece que, es aquel cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley; un gobierno de las leyes que hace posible la seguridad y la certeza jurídicas, concluyendo en cuanto a este concepto con la concepción del Estado constitucional de derecho de Zagrebelsky y Ferrajoli, proponiendo una estructura interna del principio de imperatividad de la ley que se impone a las normas con las siguientes exigencias: a) En cuanto la autoridad que emite las normas debe estar facultada para hacerlo, b) Las normas jurídicas deben ser generales, c) Las normas jurídicas deben ser prospectivas y no retroactivas y c) Las normas jurídicas deben de ser transparentes. Con estos cuatro principios se acepta el principio de imperatividad de la ley.

Los Derechos Humanos son parte del Estado de derecho pero nunca como hoy se violan los derechos fundamentales de las personas; inclusive se

---

<sup>25</sup> Quorum Legislativo 105 (2011) Comité del centro de estudios de derechos e investigaciones parlamentares Pág. 28

<sup>26</sup> Vázquez Rodolfo (2006) Entre la Libertad y la Igualdad, Editorial Trotta. P. 203-206,211

cuestiona sobre su existencia y ello ha generado que en los estados modernos se hayan multiplicado los mecanismos para su protección, porque se habla de una tercera y hasta una cuarta generación de derechos con lo que se piensa que su proliferación significa que los Derechos Humanos tendrán menos fuerza como exigencia. Vázquez cita a Francisco Laforta en la parte relativa a la universalidad que se adscribe a todos los seres humanos, entonces hay que sacar los Derechos Humanos del ámbito del sistema jurídico positivo, porque no se puede afirmar simultáneamente que los derechos humanos son universales y al mismo tiempo que son producto de un orden jurídico determinado. Concluyendo que de nada sirve sostener la supremacía de la ley justificada por el principio de imperatividad sin la debida defensa de los derechos humanos tanto de los liberales como de los sociales, económicos y culturales, pero la argumentación inversa también es correcta, de nada sirve la exigencia del respeto a los derechos humanos sin la imperatividad de la ley porque el estado de derecho exige ambos.

El Doctor Rodolfo Vázquez en la obra titulada “Consenso Socialdemócrata y Constitucionalismo”<sup>27</sup> en su capítulo 6º referido al tema de derechos sociales y justicia global refiere la publicación del “Diccionario Básico de Derechos Humanos” de Karina Ansolabehere y Marcello Flores, en donde plantea dos ejes temáticos sobre el concepto de Derechos Sociales y sus garantías, así como la justificación de los derechos humanos desde la justicia global, partiendo del análisis de la entrada en vigor del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) y otros instrumentos internacionales que se refieren al debate en torno a estos derechos y su protección jurisdiccional.

El diccionario básico de derechos humanos refiere que en los estados modernos la constitucionalización es la instancia en la que suele diseñarse el tipo de poder estatal, al que se encomendaran la protección de los derechos. Tal proceso de constitucionalización ha incorporado también los derechos humanos consagrados en las disposiciones normativas internacionales. Por lo que respecta

---

<sup>27</sup> Vázquez Rodolfo (2012) Consenso Social Demócrata y Constitucionalismo. Editorial Fontamara. Pág. 123-135



a las obligaciones estatales pueden diferenciarse entre las llamadas obligaciones genéricas y las obligaciones específicas.

## 2.- La obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación

Respecto a las obligaciones genéricas estas protegen, garantizan y promueven los derechos sociales y, a manera de ejemplo considerado el derecho prestacional a la alimentación; cita la entrada respectiva en el diccionario a cargo de Flavia Zorzing:

*La Obligación de respetar el Derecho a la Alimentación es una clásica obligación negativa en cuanto impone al estado abstenerse de cualquier medida que pueda obstaculizar el ejercicio de este derecho o dificultar el acceso a la comida. La obligación de proteger, exige, en cambio que el estado trabaje activamente la conducta de los actores no estatales, ya sea empresarios o privados; con el fin de que estos no impidan a terceros tener acceso a una alimentación adecuada. De estos proviene la ulterior obligación de garantizar recursos efectivos en caso de violación de este derecho.*

*Por último, la obligación de garantizar el derecho a la comida requiere de una acción positiva del estado dirigida a identificar a los grupos vulnerables y realizar políticas que faciliten el acceso a estos grupos una alimentación adecuada, favoreciendo su capacidad de sus propias necesidades alimentarias (PP38-39)*

El estado tiene en cuanto al derecho social, dígase Derecho Humano a la Alimentación las siguientes obligaciones específicas:

1.- La obligación que se impone a cada estado de adoptar las medidas que sean necesarias para la plena realización del derecho.

2.- Las víctimas de las violaciones a estos derechos deberán contar con recursos judiciales efectivos y una reparación adecuada

3.- Un estado que no utiliza y que no está dispuesto a utilizar el máximo de recursos disponibles incurre en violación.

4.- Los derechos consagrados en el PIDESC tiene una naturaleza progresiva, eso se supone la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr la benefectividad de los derechos y abstenerse de adoptar medidas regresivas.

En concordancia con la doctrina constitucional contemporánea, la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, ha abandonado la rigidez del positivismo jurídico reconociendo la existencia de derechos inherentes a la persona, independientemente de que éstos se encuentren consagrados de manera literal en el contexto constitucional. Es decir, atiende a los valores contenidos en la norma suprema y en los tratados internacionales para inferir e interpretar los derechos fundamentales, así como los principios que deben regir en la organización del Estado en su conjunto.

Al respecto es importante mencionar la paradoja de que América Latina es rica en recursos naturales, pero nuestros pueblos siguen teniendo hambre y, aplicándola a nuestro país podemos afirmar que **¡Si México es un país con agua y tierra suficiente, los mexicanos no deben tener hambre!**<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Frente Parlamentario contra el Hambre Capítulo México (2012) Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable de la Cámara de diputados del congreso de la unión. Pág. 14

## **CONCLUSIONES.**

1.- La Reforma del año 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constriñe al Estado a garantizar el derecho a la alimentación en su artículo cuarto y además establece, que el desarrollo rural integral y sustentable determina en el artículo veintisiete que debe ser garantizado por el Estado.

2.- Con el reconocimiento del derecho a la alimentación en la Carta Magna, se hace necesaria la armonización del marco legal vigente en las leyes secundarias con los artículos 4º y 27º constitucionales; a fin de garantizar en forma progresiva la aplicación del derecho a la alimentación para toda la población y definir claramente las obligaciones del Estado en la materia, que ya está regulado en diversas leyes secundarias. El escenario es el aumento de la dependencia del exterior en materia alimentaria en donde la alternativa es precisamente continuar con la adecuación de las normas secundarias; para que las disposiciones jurídicas en materia del Derecho a la Alimentación se perfeccionen y, que en la elaboración de los planes de gobierno se implemente un plan estratégico que se cumpla para que ya no haya hambre en México.

3.- Es necesario la creación de una ley marco que integre una estrategia nacional para la realización del derecho humano a la alimentación y un programa nacional de alimentación y nutrición. A partir de lo cual, se deben coordinar las diferentes Secretarías del gobierno federal y los otros dos niveles de gobierno, el estatal y el municipal.

4.- En el plano interno la estrategia jurídica dependerá de la coyuntura del país y el conjunto de políticas públicas, instituciones y marcos jurídicos.

5.- En la aplicación del Derecho a la Alimentación no basta con que se considere como un derecho humano; se requieren una amplia gama de medidas sociales, económicas y políticas.

6.- Es preciso fomentar de manera decidida a la agricultura familiar por medio del acceso al crédito y servicios financieros, asistencia técnica, apoyo a la organización y al cooperativismo, de la producción agroalimentaria en el país, así como medios de transporte y su almacenamiento para los pequeños y medianos productores.

7.- Además es necesario que las legislaturas locales adecúen sus Constituciones, para que en el ámbito de su competencia las autoridades Estatales y Municipales, adapten en las legislaciones estatales el Derecho a la Alimentación.

8.- Es necesaria la reforma y adecuación del sistema legal en México, requiere de un plan rector que diseñe políticas públicas para hacer más productivo el campo mexicano.

9.- Nuestro país tiene que evitar la exportación de alimentos necesarios para la dieta de los mexicanos, además de limitar la importación de alimentos de otros países, debiéndose comprar sólo alimentos que no podemos producir y, revisar a fondo la cadena de comercialización de productos alimenticios.

10.- La naturaleza transversal y compleja del Derecho a la Alimentación y su interrelación con otros derechos humanos requiere medidas legislativas, aún cuando el PIDESC y otros tratados de Derechos Humanos pueden ser aplicados de manera directa en el ordenamiento jurídico interno. Por lo tanto, cualquier persona que considere que se ha cometido una violación a su derecho a la alimentación en los términos de accesibilidad, disponibilidad, estabilidad o

adecuación, de acuerdo a los tratados e instrumentos internacionales que nuestro país ha suscrito, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan acogerse a dicha disposición jurídica y presentar un recurso o exigir la debida reparación ante las autoridades administrativas o judiciales correspondientes.

## BIBLIOGRAFÍA.

Arteaga Pérez Javier. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): una perspectiva política. Estudios Sociológicos: México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos: v. 3, no. 8 (mayo-ago. 1985).

Ávila Curiel Abelardo, Flores Sánchez, J. y G. Rangel Faz, (2011) La política alimentaria en México. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Bojic Bultrini Dubravka (2009). Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Roma. Organización de las naciones unidas para la agricultura y la alimentación.

Carbonell Miguel (2007). Teoría del Neoconstitucionalismo. Editorial Trotta.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2009) Conclusiones del Seminario Internacional del Derecho a la Alimentación.

Da Silva José Graciano. Revista Española de Estudios Agro sociales y Pesqueros (2008) Crecimiento agrícola y persistencia rural en América Latina.

Foro Impactos de El Cambio Climático en El Sector Rural, Memoria CEDERSSA (2011) Honorable Cámara de Diputados XLI/ Congreso de la Unión.

Frente Parlamentario contra el Hambre Capítulo México (2012). Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Frente parlamentario Contra el Hambre: Capítulo México/ Documentos Básicos, México Agosto de 2012, Honorable Cámara de Diputados LXI Legislatura/Congreso de la Unión.

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados, número 3251-A, viernes 29 de Abril de 2011.

Gil Carreón Ramón (2013). Los derechos humanos y las garantías individuales en el constitucionalismo mexicano. México, D.F. Flores Editor y Distribuidor.

González García Juan (2011). La Pobreza en México y China política de combate y resultados. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Leonard Erick y Foyer Jean (2011). De la integración nacional al desarrollo sustentable. Editorial CEDRSSA

Naciones Unidas (2012), Derechos Humanos. Informe de misión a México. Relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación.

Ortega Arratia Alejandro 2010. Hacia una cultura de los derechos humanos Centro de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias de la cámara de diputados del congreso de la unión.

Peña Nieto Enrique (2011). México la gran esperanza un estado eficaz para una democracia de resultados, Grijalbo.

Quórum Legislativo 105 (2011). Comité del Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentares

Roger D. Hansen. La Política de Desarrollo Mexicano. Editorial Siglo XXI. 1971.

S. Maluf Renato (2009) Seguridad Alimentaria y Nutricional un enfoque de Derecho y soberanía, Editorial Cafolis.

Seminario: La Transformación del Sistema Alimentario Mexicano para garantizar el Derecho a la Alimentación: Memoria, México Agosto 2012. Honorable Cámara de Diputados LXI Legislatura.

Trigo Massieu Yolanda (2005). Los Actores Sociales Frente al Desarrollo Rural. Editorial Praxis.

Vázquez Rodolfo (2006). Entre la Libertad y la Igualdad, Editorial Trotta.

Vázquez Rodolfo (2011). Normas Razones y Derechos. Editorial Trotta.

Vázquez Rodolfo (2012). Consenso Social Demócrata y Constitucionalismo. Editorial Fontamara.

Villa Issa Manuel (2011). Qué hacemos con el campo mexicano. 2da. Ed., México. Editorial del colegio de posgraduados. Universidad Autónoma Chapingo.



