

Artículo

El derecho a la alimentación en México: la necesidad de abordarlo desde una perspectiva de derechos humanos

Luisa Fernanda Tello Moreno*

RESUMEN: El propósito de este trabajo es dar un panorama sobre las políticas relacionadas con el derecho a la alimentación en el derecho internacional, con enfoque en derechos humanos, con el fin de trazar una ruta posible para el desarrollo del mismo en México, ya que a pesar de su reconocimiento constitucional en 2011, no se cuentan con las políticas agrícolas, comerciales y alimentarias necesarias para dar cumplimiento al derecho. Los programas al respecto en el país siguen considerándolo desde una perspectiva asistencial, dirigida a los beneficiarios de programas sociales. Esto ocasiona que los beneficiarios entiendan esta ayuda como una dádiva y no se asuman como titulares de un derecho al que el gobierno debe darle el tratamiento de un derecho universal.

ABSTRACT: *The purpose of this paper consists in presenting a general panorama of the right to food policies in the international human rights law, in order to find an adequate path for it's development and implementation in Mexico. No matter its constitutional recognition in 2011, right to food policies fail to have proper agricultural, food and commercial policies rules needed to meet the right objectives. Mexican policies related to this right still have an aid or welfare perspective linked to social programmes. This beneficiaries understand the right as charity; they don't get it as a right entitlement which the government should establish in a proper universal human right consideration.*

SUMARIO: Introducción. I. El derecho a la alimentación en México y su reconocimiento constitucional. II. Normatividad internacional y conceptos básicos relacionados con el derecho a la alimentación. III. Desarrollo normativo del derecho a la alimentación. IV. Necesidad de adoptar un enfoque de derechos a la política alimentaria nacional.

Introducción

El cumplimiento del derecho a la alimentación es uno de los requisitos básicos para la sobrevivencia de las personas, así como para poder gozar de otros derechos humanos. No obstante, siendo un derecho tan básico para la vida, su reconocimiento constitucional en México es muy reciente y los mecanismos destinados a implementarlo y cumplir con él son casi inexistentes, ya que en vez de abordar la alimentación como un asunto de derechos humanos, el Estado siempre lo ha tratado desde una perspectiva asistencialista.

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

A pesar de estar incluido en los tratados internacionales generales en materia de derechos humanos, el derecho a la alimentación ha sido dejado de lado y no se ha atendido la necesidad de implementarlo como el derecho humano que es. En este trabajo se abordará el derecho a la alimentación en México y la necesidad de tratarlo desde una perspectiva de derechos humanos, con el fin de beneficiar a las personas, así como para cumplir los tratados internacionales en la materia y con la propia Constitución.

Bajo esa perspectiva, el trabajo abordará en su primera parte las diferentes etapas del derecho a la alimentación en México hasta su reconocimiento constitucional; en el segundo apartado se hará un breve repaso de la normativa internacional en la materia, así como de los conceptos básicos relacionados con este derecho como la seguridad y la soberanía alimentarias. Posteriormente se hablará de la necesidad de adoptar un enfoque de derechos humanos en la política alimentaria nacional.

I. El derecho a la alimentación en México y su reconocimiento constitucional

A pesar de que el derecho a la alimentación se encuentra regulado en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte desde hace mucho tiempo,¹ su reconocimiento constitucional es muy reciente,² razón por la cual no se cuenta aún con un programa o institución destinado a implementarlo de forma general.

Es un hecho que el Estado mexicano ha contado con diversos programas relacionados con la alimentación a lo largo de los años, sin embargo, dichos proyectos no han tenido un perfil basado en los derechos humanos y su falta de continuidad, derivada de los cambios de las distintas administraciones gubernamentales, ha evitado que el país cuente con una política alimentaria sólida, además de que muchos de los programas sociales que contemplan el acceso a la alimentación entre sus diferentes fines se han caracterizado por materializarse como planes de tipo asistencial alejados de una perspectiva de derechos.

Bajo ese contexto podemos advertir cuatro etapas principales respecto del derecho a la alimentación y las normas constitucionales en nuestro país:

Una primera etapa estaría constituida por la falta de reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación, no obstante su inclusión en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, específicamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el ámbito del sistema universal de protección de los derechos humanos y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) en el ámbito regional.

¹ El derecho se encuentra contemplado en los artículos 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los que el Estado mexicano forma parte a partir del 23 de marzo de 1981 y del 8 de marzo de 1996, respectivamente.

² Su inclusión en el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 13 de octubre de 2011.

La Constitución no contemplaba ninguna disposición específica relacionada directamente con el derecho a la alimentación, a pesar de la existencia de algunas referencias en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas y de las niñas y los niños.

En ese sentido, el apartado B del artículo 2o. señala que la Federación, los estados y los municipios, con el fin de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar prácticas discriminatorias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, por lo que se establecen diversas obligaciones a cargo de dichas autoridades; entre ellas, la fracción III contempla la de apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

Si bien la disposición no se redacta en forma de derecho, de la misma se desprende una obligación expresa de las autoridades para velar por la nutrición de los indígenas, especialmente de niñas y niños, mediante programas de alimentación, por lo que deben desarrollarlos, implementarlos y vigilar su aplicación y el acceso de las personas indígenas a los mismos.

Otra referencia a la alimentación la encontramos en el artículo 4o., relativo a los derechos de las niñas y los niños,³ que 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*. No, obstante, dada la redacción del párrafo, el derecho a la alimentación es configurado como una necesidad y no como un derecho.

La falta de reconocimiento del derecho en el marco constitucional no significaba que no fuese obligación del Estado cumplir con el mismo, en virtud de los tratados internacionales señalados. No obstante, en ese entonces las interpretaciones del artículo 133 constitucional sobre la jerarquía de los tratados internacionales no eran del todo claras, ya que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al respecto se había manifestado en dos vertientes principales.

Si bien el artículo 133 constitucional establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, no quedaba clara la jerarquía de los tratados, pues a pesar de su rango como parte de la Ley Suprema, la SCJN había señalado inicialmente que las leyes federales y los tratados internacionales se encontraban en igualdad de condiciones, bajo una misma jerarquía normativa⁴ por debajo de la Constitución, y posteriormente adoptó un criterio en el que dispuso su rango infraconstitucional, pero supralegal,⁵ ya no en el mismo nivel jerárquico que las leyes federales, sino por

³ El artículo 4o. constitucional ha sido objeto de diversas modificaciones en los últimos años, actualmente el reconocimiento de los derechos de las niñas y los niños se encuentra en su párrafo octavo.

⁴ Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa. Tesis del Pleno C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. 60, diciembre de 1992, p. 27.

⁵ Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente encima de las leyes federales y en un segundo plano de la Constitución Federal. Tesis aislada del Pleno LXXVII/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

encima de ellas, que además estableció que cuando un tratado internacional obligaba a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o comprometía al Estado a realizar acciones determinadas en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, debía considerarse constitucional.

No obstante, esta interpretación respecto de la ampliación de garantías y equiparación de los tratados internacionales a rango constitucional no tuvo gran aplicación ni desarrollo. Otro criterio en sentido similar fue emitido en 2007, derivándose el mismo del amparo en revisión de dos tesis sobre el mismo tema.⁶ No obstante, el criterio no dejó satisfechos a muchos juristas y continuaron suscitándose polémicas y contradicciones tanto en su interpretación como en su aplicación.⁷

Algunos sectores aprobaban la *vocación internacionalista* de la Constitución, el respeto del Estado al Derecho internacional y la apertura de la Corte para lograr una mayor aplicación y efectividad de los derechos humanos;⁸ sin embargo, otros descalificaban que se otorgara mayor jerarquía a los tratados sobre las leyes expedidas por el Congreso debido al problema de la aplicación preferente y del efecto derogatorio *de facto* de las leyes del Congreso al entrar en conflicto con los tratados,⁹ lo que comúnmente es conocido como la derrotabilidad de la Constitución.

Ello, a pesar de que los tratados internacionales, una vez cumplidos sus requisitos materiales y formales de incorporación, constituyen normas obligatorias internas de fuente internacional en el ámbito doméstico,¹⁰ y si bien en México se requiere de la ratificación del Senado para la entrada en vigor de los tratados, su recepción es automática una vez que se da dicha aprobación legislativa.

Lo que en términos generales faltaba por penetrar hacia los operadores jurídicos era la aceptación respecto de que los tratados internacionales de derechos humanos se encuentran directamente vinculados al carácter universal o internacional de los derechos humanos y permiten armonizar la protección de los derechos constitucionales con su actualización permanente,¹¹ pues en ocasio-

⁶ Supremacía constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional. Tesis aislada del Pleno VII/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, abril de 2007, p. 6. Tratados internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales, y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional. Tesis aislada del Pleno, IX/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

⁷ Ruperto Patiño Manffer, "Algunos problemas derivados de la incorporación del derecho internacional al derecho nacional y la jerarquía de los tratados", *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 3, núm. 5, julio-diciembre de 2007, p. 1.

⁸ Rodrigo Labardini y Jacqueline Olvera, "Comentarios sobre la jerarquía entre leyes y tratados en el derecho mexicano", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, núm. 33, año 33, 2009, p. 596.

⁹ R. Patiño Manffer, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 16.

¹⁰ Héctor Fix-Zamudio, "Protección jurídico constitucional de los derechos humanos de fuente internacional de los ordenamientos de Latinoamérica", en Javier Pérez Royo *et al.* (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Pamplona, Thomson Aranzadi, 2006, t. I, pp. 1727-1746, *apud* Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Fernando Silva García, "El control de la convencionalidad de la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Constitución*. La Mancha, Toledo, Cortes de Castilla La Mancha / Universidad de Castilla La Mancha, 2009, p. 52.

¹¹ Humberto Nogueira Alcalá, "La soberanía, las constituciones y los tratados internacionales en materia de derechos humanos: América Latina y Chile", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coord., *Derecho procesal constitucional*. 5a. ed. México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C. / Porrúa, 2006, t. II, p. 1851.

nes han sido considerados como obstrucciones a la soberanía, a pesar de su aceptación y ratificación voluntaria por parte del Estado. También hacía falta una disposición constitucional con una clara apertura hacia el derecho internacional de los derechos humanos, ya que si bien existía la obligación de cumplir con dichos derechos en virtud de los tratados internacionales, la obligación no era clara ni muchas veces asumida por diversos actores jurídicos. El derecho a la alimentación, a pesar de estar reconocido en los tratados internacionales mencionados, no era operativo.

Una segunda etapa en cuanto al estatus del derecho a la alimentación en nuestro sistema jurídico se da a partir de la adopción de la reforma constitucional en materia de derechos humanos,¹² específicamente en virtud de las modificaciones realizadas al artículo primero de la Constitución, mismas que tienden a despejar dicha carencia. La reforma al artículo primero establece lo siguiente:

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 derechos humanos en los términos que establezca la ley.

[...]

Las consecuencias relevantes de esta reforma para el cumplimiento del derecho a la alimentación, en específico, se advierten en las siguientes disposiciones:

— *El goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado sea parte*

De este párrafo se advierte la incorporación plena de los derechos humanos (anteriormente denominados garantías individuales) reconocidos (ya no otorgados), por la Constitución, así como el rango constitucional de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado sea parte, por lo que el derecho a la alimentación ya se hacía obligatorio en virtud de una disposición constitucional, no obstante que el mismo no se encontraba expresamente reconocido en la Constitución.

— *La interpretación de las normas de derechos humanos conforme con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos (TIDH), favoreciendo a las personas la protección más amplia*

¹² Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 11 de junio de 2011.

La interpretación conforme, como técnica de interpretación del derecho procesal constitucional que tiende a evitar la expulsión de normas contrarias a la Constitución bajo el intento previo de encontrar su armonización con el texto constitucional al amparo de la inclusión del principio pro persona, tiende siempre a buscar la norma que beneficie o proteja en mayor medida a las personas, lo que en opinión de algunos académicos implica la creación de un bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y los tratados internacionales, a la luz del que debe interpretarse todo el ordenamiento jurídico.¹³ En este sentido, el derecho a la alimentación forma parte del bloque de constitucionalidad.

Este párrafo también ha dado lugar a la interpretación sobre la constitucionalidad de todas las normas de fuente internacional que contengan derechos humanos, aunque no sean propiamente tratados, así como de tratados internacionales que no sean necesariamente de derechos humanos y que contemplen normas con contenido de derechos humanos.¹⁴

— *La obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*

De este párrafo se destacan los deberes que en materia de derechos humanos tienen todas las autoridades del país conforme a los principios característicos desarrollados en el derecho internacional, que a su vez promueven la consecución de una mejor y mayor protección de los derechos humanos en su conjunto. En este sentido, es obligación de las autoridades del país cumplir también con el derecho a la alimentación.

De los postulados anteriores se advierte un nuevo paradigma en la consideración de los derechos humanos en general, así como de los establecidos en los tratados internacionales de que el Estado es parte. Atendiendo específicamente al segundo párrafo del artículo 1o., en el que se ordena la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo a las personas con la protección más amplia, se advierte la posibilidad de que inclusive algunas disposiciones que no tengan el rango de normas incluidas en un tratado, sino interpretaciones de las mismas, como son las observaciones generales de los órganos de tratados, puedan ser objeto de la interpretación y, en su caso, ser elegidas para su aplicación al contemplar una mayor protección en favor de las personas, formando entonces parte del llamado bloque de constitucionalidad, ya que con esto no es sólo la Constitución, sino también los TIDH, los parámetros de control expreso en el texto constitucional.

Una tercera etapa del derecho a la alimentación, así como de otros derechos humanos, se da a partir del análisis y las modificaciones realizadas por la SCJN a partir del cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Rosendo Radilla, mismas que versaron sobre la concepción dentro del ámbito jurídico interno del control de convencionalidad.

¹³ Miguel Carbonell, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades", en <http://www.miguelcarbonell.com/arts/novedades.shtml>

¹⁴ Conferencia impartida por Jorge Ulises Carmona Tinoco con el título "La reforma constitucional de derechos humanos". México, Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH, 11 de agosto de 2011.

El control de convencionalidad ha sido considerado un mecanismo que debe ser aplicado por los operadores judiciales al interior de los Estados mediante la realización de una comparación entre el derecho local y el supranacional, a fin de velar porque los instrumentos internacionales no sean vulnerados y sus disposiciones se apliquen de manera efectiva. Se trata de una figura derivada del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuya Convención, en su artículo 62.1 y 62.3, se refiere a la competencia de la Corte IDH sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Se ha establecido, incluso, que el término fue utilizado por primera vez por el exjuez García Ramírez refiriéndose a la labor que realiza la Corte IDH, comparándola con la labor de control de la constitucionalidad de las leyes ejercido por los tribunales constitucionales de los Estados.¹⁵

No obstante, se considera que ante las dificultades surgidas para que los integrantes de los poderes judiciales de los Estados se abrieran a la aplicación y la defensa del derecho internacional, la Corte IDH ha buscado fórmulas para involucrarlos y hacer que observen la CADH,¹⁶ por lo que en diversos casos ha establecido la necesidad de que los jueces nacionales competentes ejerzan una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y la Convención, teniendo en cuenta no sólo el texto del tratado, sino también su interpretación por parte de la propia Corte Interamericana.¹⁷

Esta especie de control de convencionalidad solicitado por la Corte regional se refiere solamente a que los Estados cumplan con sus obligaciones y apliquen las disposiciones de la Convención, interpretando los derechos y libertades conforme con la misma e interpreten las leyes internas, velando porque se respete lo establecido en la Convención,¹⁸ pero no constituye un control de convencionalidad puro, en el entendido de que los jueces nacionales no pueden declarar la inconvencionalidad de una norma al no ser los autorizados para interpretar la Convención Americana.

No obstante, el término suele utilizarse para referirse a la interpretación de derechos y libertades de acuerdo con los tratados internacionales en términos generales y su ejercicio se dirige a aquellos que tienen facultades para ejercer el control de constitucionalidad, de manera que los jueces internos apliquen y respeten el derecho internacional, dejando de verlo como un derecho ajeno y considerándolo como derecho interno, parte del sistema jurídico nacional.¹⁹

Previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el control de convencionalidad no solía ser aplicado comúnmente por los jueces, solamente se aplicaba el control de constitucionalidad derivado del juicio de amparo,²⁰ incluso el control difuso de la Constitución se encontraba limitado,

¹⁵ Karlos Castilla, "El control de convencionalidad: un nuevo debate en México, a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, vol. XI, 2011, pp. 601-602.

¹⁶ *Ibid.*, p. 599.

¹⁷ Véase, Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154, párrafo 124.

¹⁸ Karlos Castilla, *op. cit.*, *supra* nota 15, p. 600.

¹⁹ *Ibid.*, p. 611.

²⁰ Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución. Tesis P./J. 74/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, p. 5.

salvo algunas excepciones,²¹ pero ya en algunas interpretaciones se advertía que los tratados o convenciones sobre derechos humanos suscritos por el Estado debían ubicarse al nivel de la Constitución, al considerarse una extensión de lo previsto en ella, en materia de derechos humanos, “en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones”, además de señalarse que en ninguna circunstancia pueden ser ignorados.²²

Se ha establecido que el control de convencionalidad de las leyes en el ámbito interno es una de las vías que deben ser fortalecidas a efectos de lograr una aplicación efectiva de los estándares internacionales de derechos humanos por las autoridades nacionales.²³ En ese sentido, la obligación derivada de la sentencia de la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco que establece, que los jueces nacionales deben llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio*, es un modelo de control difuso de constitucionalidad.

La sentencia de la SCJN que da cumplimiento a dicha sentencia de la Corte IDH establece el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debe adoptarse a partir de la misma; así, los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, podrán declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos y los jueces adscritos al Poder Judicial de las distintas entidades federativas podrán desaplicar las normas que contravengan la Constitución o los tratados, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer declaraciones de invalidez de las disposiciones y, por último, las autoridades que no ejercen funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin facultad para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.²⁴

La sentencia de la SCJN establece que el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control constitucional, para lo cual toma al artículo 1o. constitucional de manera conjunta con el 133 y establece que el parámetro de análisis de control que deberá ser ejercido por los jueces se integra con base en todos los derechos humanos contenidos en la Constitución, así como en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, en todos los derechos humanos contemplados en tratados internacionales de que el Estado sea parte y en los criterios vinculantes de la Corte IDH establecidos en las sentencias en las que México sea parte, así como en los criterios orientadores de su jurisprudencia y precedentes de los casos en los que el Estado mexicano no haya sido parte.

²¹ Amparo por jurisdicción o competencia concurrente. Constituye una excepción al principio de control concentrado o difuso de la constitucionalidad. Tesis aislada XIX.1º.P.T.18K, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIII, abril de 2011, p. 1222.

²² Tratados internacionales. Cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución. Tesis aislada XI.1o.A.T.45 K, Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXI, mayo de 2010, p. 2079.

²³ Jorge Ulises Carmona Tinoco, “El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, vol. IX, 2009, p. 789.

²⁴ Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente 912/2010 y Votos Particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como Votos Particulares y Concurrentes de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de octubre de 2011.

De ello se advierte un nuevo paradigma en el ejercicio del control de convencionalidad y de la aplicación y respeto a las disposiciones relativas a los derechos humanos establecidas en los tratados internacionales.

Una cuarta etapa respecto del estatus del derecho a la alimentación se da con la reforma del artículo 4o. constitucional que reconoce el derecho a la alimentación, por lo que los criterios señalados con anterioridad servirán más para la interpretación del contenido normativo del derecho a partir de los tratados internacionales y de las opiniones y consideraciones de los órganos de tratados y otras instancias.

En ese sentido, el párrafo tercero del artículo 4o. establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Asimismo, la reforma al artículo 4o. estuvo acompañada de la adición de un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27. Hasta antes de la reforma, dicho artículo establecía que:

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 párrafo añadido establece lo siguiente: “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”.

De esta manera, al reconocerse el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, era necesario mencionar al menos de qué manera se pretendería dar cumplimiento al derecho. Si bien el párrafo añadido a la fracción XX del artículo 27 constitucional no lo señala, añade, entre los fines del desarrollo rural, el garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos establecidos por la ley. No obstante, la publicación de la presente reforma en el *Diario Oficial* de la Federación no contempla el desarrollo de una ley secundaria, sólo señala que la reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación, por lo que quedan varias dudas respecto de la manera en que se dará cumplimiento a la misma y la forma de garantizar el derecho a la alimentación; para ello es indispensable acercarnos a la normativa internacional y al desarrollo normativo del derecho.

II. Normatividad internacional y conceptos básicos relacionados con el derecho a la alimentación

Dentro del sistema de Naciones Unidas, el derecho a la alimentación se encuentra contemplado tanto en los tratados generales de derechos humanos como en

tratados específicos o sectoriales, además de en otros instrumentos como declaraciones, resoluciones y directrices. Evidentemente, son los tratados generales los que dan el reconocimiento universal de un derecho concreto, sin embargo, los sectoriales no dejan por ello de ser fundamentales en la aplicación específica de un derecho determinado en beneficio de cierto grupo de personas, además de ayudar a fortalecer el contenido normativo de los derechos.

En el artículo 11 del PIDESC, la alimentación es contemplada dentro del derecho al nivel de vida y, más adelante, se refiere al derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, además de señalar algunas de las acciones estatales necesarias para cumplir con este derecho:

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.

De lo anterior se desprenden obligaciones básicas y precisas para dar cumplimiento al derecho. Cabe señalar que, bajo este contexto, el derecho a la alimentación suele ser configurado sobre dos perspectivas: el derecho a estar protegido contra el hambre y el derecho a una alimentación adecuada. En ese sentido, se ha establecido que el núcleo duro del derecho se refiere a la protección contra el hambre y que la alimentación adecuada es un constructo más ambicioso que conlleva la necesidad de contar con un entorno económico, político, social y cultural que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.²⁵

No obstante, el derecho a la alimentación adecuada se ha perfilado de manera independiente y si bien la alimentación se considera como un elemento constituyente del derecho al nivel de vida, integrado por la satisfacción de diversos aspectos para su cumplimiento, en la práctica el derecho a estar protegido

²⁵ FAO, *Guía para legislar en materia de derecho a la alimentación*, en <http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/pdf/guida.pdf>

contra el hambre es considerado un elemento del derecho general a una alimentación adecuada, cuestión que se abordará al estudiar el contenido normativo del derecho.

En el ámbito universal de protección de los derechos humanos existen diversos instrumentos internacionales relativos a la protección de personas o grupos concretos o temas específicos de derechos humanos que comprenden también el derecho a la alimentación desde ciertas perspectivas y bajo algunas circunstancias determinadas.²⁶

Además, la Declaración Universal para la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, adoptada por la Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma en 1974,²⁷ proclama que todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales y la erradicación del hambre se considera un objetivo común de la comunidad internacional, especialmente de los países desarrollados y de aquellos en posibilidad de prestar ayuda para ese fin (punto primero).

En el ámbito regional de protección de los derechos humanos, si bien la Convención Americana consagra básicamente derechos civiles y políticos, su artículo 26 se refiere al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, estableciendo que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias a nivel interno y mediante la cooperación internacional, de carácter especialmente económico y técnico, para lograr, de manera progresiva, la efectividad de los derechos derivados de normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), reformada por el Protocolo de Buenos Aires,²⁸ en la medida de los recursos disponibles, por la vía legislativa u otras apropiadas.

Al respecto, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) consagra en su artículo 12 el derecho a la alimentación de la siguiente forma:

²⁶ Como por ejemplo los Convenios III y IV de Ginebra de 1949 sobre el Trato Debido a los Prisioneros de Guerra (artículos 26 y 51) y sobre la Protección de las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (artículos 23 y 55); los Protocolos I y II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, sobre la Protección de Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (artículo 69) y relativo a la Protección de Víctimas de los Conflictos Armados No Internacionales (artículos 14 y 15); la Declaración sobre la Protección de Mujeres y Niños durante Emergencias y Conflictos Armados (punto sexto); las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (reglas 26, 32 y 87); la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del *Apartheid* (artículo 2, inciso b)); la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (artículo 2, inciso c)); la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (artículo 20); el Convenio Número 29 de la OIT sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio (artículos 14 y 19); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24, incisos c) y e)); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículos 25, inciso f) y artículo 28, inciso a), y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14).

²⁷ Cabe señalar que esta Declaración se da en el marco de la lucha de los Estados contra las hambrunas que en esa época afectaron a diversos países en vías de desarrollo.

²⁸ Por medio del Protocolo de Buenos Aires se realizaron reformas a la Carta de la OEA en 1967, con el fin de imprimirle un mayor dinamismo a la Organización, mediante la ampliación de objetivos, entre los que se configura la promoción del desarrollo económico, social y cultural del continente. En ese sentido, el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que en la Tercera Conferencia Interamericana se aprobó incorporar a la Carta de la OEA normas más amplias en materia de derechos económicos, sociales y culturales que se incluirían en otra convención, el Protocolo de San Salvador.

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

A diferencia de lo que sucede en el ámbito universal, en el regional el derecho a la alimentación se encuentra comprendido en un artículo específico que lo desarrolla y define aspectos precisos, pues no se refiere al simple hecho de acceder a los alimentos, sino al derecho a una nutrición adecuada —que va más allá de la alimentación como tal—, misma que debe asegurar la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, por lo que se requiere del acceso a una composición específica de los alimentos.

Asimismo, con el fin de hacer efectivo el derecho y erradicar la desnutrición —y no simplemente el hambre—, comprende algunos de los aspectos previstos en el ámbito universal por parte del PIDESC respecto del perfeccionamiento de los métodos de producción, el aprovisionamiento y la distribución de alimentos, así como de la promoción de la cooperación internacional para lograrlo, en apoyo de las políticas implementadas en el ámbito interno.

Una vez establecida la normativa internacional sobre el derecho que nos ocupa, vale la pena abordar conceptos inherentes al mismo, como la seguridad y la soberanía alimentarias. Conforme con el Comité DESC,²⁹ la seguridad alimentaria se relaciona con el concepto de sostenibilidad o de desarrollo sostenible³⁰ y entraña la posibilidad de que las generaciones presentes y futuras accedan a los alimentos, por lo que el concepto implica que el acceso de las personas a los alimentos sea disponible y accesible a largo plazo.³¹

En ese contexto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señala la existencia de seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.³² En el ámbito de la seguridad alimentaria se estudian las causas y consecuencias del hambre, así como las políticas para evitarla. En ese sentido, la inseguridad alimentaria se daría cuando el acceso de las personas a los alimentos no se da bajo las condiciones señaladas.

²⁹ Órgano facultado para supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e interpretar sus disposiciones.

³⁰ El concepto de desarrollo sostenible, emitido por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, es configurado como aquél desarrollo que permita satisfacer las necesidades del presente, sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Véase, Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), *Nuestro Futuro Común*, 1987.

³¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Número 12, “El derecho a una alimentación adecuada”, 1999, Doc E/C.12/199/5/, párrafo 7.

³² Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación, derivado de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, celebrada en Roma, Italia, en noviembre de 1996, punto 1 del Plan de Acción.

Un aspecto relacionado con el tema de la seguridad alimentaria es el tema de la seguridad humana, si lo entendemos como la “seguridad de las personas en sus vidas cotidianas que se alcanza no mediante la defensa militar de las fronteras de un país, sino con la consecución del desarrollo humano, es decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura”.³³ El concepto apunta a la seguridad de las personas en el ámbito de la satisfacción de sus necesidades básicas para la vida y a la inseguridad correlativa en virtud de condiciones económicas y políticas injustas. Bajo estos términos, la falta de alimentos suficientes y adecuados implicaría una fractura en la seguridad humana de las personas.

El concepto de seguridad humana fue transformado a partir de la emisión del informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994,³⁴ que estableció que las sensaciones de inseguridad de las personas derivaban en mayor medida de las preocupaciones relacionadas con la vida cotidiana que del temor sobre otro tipo de fenómenos, como los desastres naturales. El PNUD establece que resulta más fácil abordar el concepto de seguridad humana en su ausencia que en su presencia y, en ese sentido, señala que se compone de dos aspectos principales, el primero implica la seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, y el segundo se refiere a la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, como en el hogar, el empleo o la comunidad, amenazas que pueden existir en todos los niveles de ingreso y de desarrollo de un país determinado.³⁵

La define como el hecho de que las personas puedan ejercer, de forma segura y libre, y que puedan tener relativa confianza en que las oportunidades que tienen el día de hoy no desaparecerán por completo el día de mañana.³⁶ Señala que para que todas las personas tengan acceso físico y económico en todo momento a los alimentos básicos que compran, no sólo se requiere que exista la cantidad de alimentos suficientes, sino que las personas tengan acceso inmediato a los mismos y que tengan derecho a los alimentos, ya sea porque los cultivan, los compran o se benefician de un sistema público de distribución de los mismos. Establece también que la disponibilidad de alimentos es una condición necesaria de la seguridad, pero no es suficiente garantía, ya que las personas pueden pasar hambre aun ante la existencia de alimentos, como suele ocurrir durante las hambrunas.

Por otra parte, la soberanía alimentaria es un concepto formulado por Vía Campesina que fue llevado a debate público en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996; se le considera un concepto político, promovido principalmente por la sociedad civil y el ámbito académico, que hace hincapié en la autosuficiencia, la protección de los mercados nacionales, la producción ecológica

³³ Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga, Voz. “Seguridad humana”, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco (versión electrónica).

³⁴ En <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>

³⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, p. 26, en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>

³⁶ *Ibid.*, pp. 26-27.

y la idea de que las personas deberían definir su propio tipo de alimentos y de agricultura.³⁷

El concepto fue definido en el Foro de las Organizaciones No Gubernamentales-Organismos de la Sociedad Civil (ONG/OSC) para la Soberanía Alimentaria de 2002 como:

El derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades.

Como es posible advertirlo, el concepto no se centra exclusivamente en la disponibilidad de los alimentos para las personas, sino en la soberanía de decisión respecto de lo que se va a producir y la manera de producirlo; en la “reivindicación del derecho a producir y el derecho al acceso y la gestión de los recursos productivos, como tierra, agua, bosques, semillas, ganado y biodiversidad, para su uso sostenible”,³⁸ de manera que se satisfagan las necesidades internas de alimentación, así como las formas culturales de alimentarse.

En términos generales, lo que la soberanía alimentaria promueve es un comercio transparente, dar prioridad al mercado alimentario doméstico, otorgar precios justos y acceso a la tierra a los campesinos, así como proteger las semillas y recursos que sean base de la alimentación local. En síntesis, distribuir democráticamente el acceso a los recursos productivos y atacar las causas de la pobreza.³⁹

Algunos autores consideran que el concepto se corresponde con un modo de vida contrapuesto al modo capitalista;⁴⁰ y es que, definitivamente, promueve una corriente alimentaria distinta de la defendida por el comercio internacional y los organismos financieros internacionales, tan distinta que incluso podría considerarse contraria a los mismos. Por ello es preciso asegurar que las políticas comerciales respecto de los alimentos se encuentren en armonía con el respeto al derecho a la alimentación.

III. Desarrollo normativo del derecho a la alimentación

Si bien el derecho a la alimentación se encuentra consagrado dentro de los dos sistemas de protección de los derechos humanos a los que nos hemos referido (el universal y el regional), ha tenido un mayor desarrollo normativo a partir de

³⁷ FAO, *El derecho a la alimentación, preguntas y respuestas*, en http://www.fao.org/righttofood/wfd/pdf2007/questions_and_answers_sp.pdf

³⁸ Marta G. Rivera, “Soberanía alimentaria: limitaciones y perspectivas”, en Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Diputación de Córdoba, Oficina de Cooperación Internacional, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008, p. 106.

³⁹ *Ibid.*, p. 107.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 118.

las acciones realizadas por órganos del sistema universal de protección a los derechos humanos, específicamente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) y de los informes realizados por la figura del relator especial sobre el derecho a la alimentación.

Antes de abundar en su desarrollo normativo, es preciso señalar que a pesar de ser un derecho incluido en el PIDESC, su aceptación por parte de la doctrina no ha sido fácil y existen aún voces que niegan su carácter como derecho obligatorio, es por ello que su mayor desarrollo se ha dado al interior del trabajo de las figuras señaladas en el párrafo anterior.

El Comité DESC es el órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, así como de interpretar sus disposiciones; por otra parte, el relator especial sobre el derecho a la alimentación es un mandato creado por la que fuera la Comisión de Derechos Humanos de la ONU⁴¹ en el año 2000.⁴² Las funciones principales del relator consisten en solicitar y recibir información relativa a cualquier aspecto relacionado con la realización del derecho y la necesidad de erradicar el hambre; cooperar con gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en la promoción y realización eficaz del derecho, así como formular recomendaciones sobre su realización e identificar problemas relacionados con su cumplimiento en el mundo.

En cuanto al trabajo del Comité DESC, éste desarrolló el contenido normativo del derecho en su Observación General Número 12, “El derecho a una alimentación adecuada”, en la que de manera similar a otras de sus observaciones generales sobre el contenido de otros derechos, desarrolla las obligaciones de los Estados para dar cumplimiento al derecho, las conductas que implicarían violaciones al mismo, su aplicación en el ámbito interno, la legislación marco, los recursos ante su violación, entre otras cuestiones.

En este contexto, la Observación afirma en su párrafo cuarto que el derecho a la alimentación se vincula inseparablemente a la dignidad de las personas y es indispensable para disfrutar de otros derechos humanos, además de ser también inseparable de la justicia social, por lo que requiere de la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas en los ámbitos nacional e internacional orientadas a erradicar la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas.

Para el Comité, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no se encuentran en la falta de alimentos, sino en la de acceso a los alimentos disponibles,⁴³ lo que definitivamente ubicaría el problema en el sistema económico y de distribución de alimentos, ya que es incomprensible que existiendo alimentos, toneladas de comida se tiren o se echen a perder en vez de beneficiar a los segmentos más pobres de las poblaciones que no tienen acceso a una alimentación adecuada, sufriendo las consecuencias de dicha carencia.

⁴¹ La Comisión de Derechos Humanos de la ONU fue sustituida por el actual Consejo de Derechos Humanos, mediante la resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU, del 15 de marzo de 2006.

⁴² Mediante su resolución 2000/10. El mandato inicial del relator especial para el derecho a la alimentación contemplaba tres años de duración pero fue prorrogado mediante la resolución 6/2 del Consejo de Derechos Humanos, de septiembre de 2007, la cual también añadió otro tipo de facultades, como la de profundizar en la perspectiva de género, y tener en cuenta el factor de la edad en la realización del derecho, así como la de presentar propuestas que pudieran contribuir a cumplir los objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otras.

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, *supra* nota 31, párrafo 5.

En cuanto al contenido normativo del derecho, establece que su ejercicio se da cuando las personas, de manera individual o conjunta con otras, tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, y establece categóricamente que el acceso no debe interpretarse restrictivamente, asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros nutrientes específicos, sino a un sistema en el que la disponibilidad y el acceso a los alimentos sea adecuado y sostenible.

En este sentido, la adecuación pone de relieve los factores que deben considerarse para determinar si ciertos alimentos o regímenes de alimentación son los idóneos en determinadas circunstancias, conforme con el artículo 11 del Pacto, como las condiciones económicas, sociales, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo. Por su parte, la sostenibilidad se vincula al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que implica la posibilidad de que tanto las generaciones presentes como las futuras puedan acceder a los alimentos a largo plazo.

El contenido básico del derecho a una alimentación adecuada se configura como:

La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas,⁴⁴ y aceptables para una cultura determinada. Y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. Es decir, por la satisfacción de las necesidades alimentarias a través de alimentos sin sustancias nocivas, aceptables, disponibles y accesibles.

Al respecto, la satisfacción de las necesidades alimentarias implica que los regímenes de alimentación aporten una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, su desarrollo y mantenimiento, y la actividad física suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en cualquier etapa del ciclo vital, según el sexo y la ocupación, por lo que se hace necesario adoptar medidas para el mantenimiento, adaptación o fortalecimiento de la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, garantizando que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afecten de forma negativa su composición e ingesta.

En este sentido, el tipo de alimentación comprendido en la Observación va más allá del abatimiento del hambre y la consecución de la nutrición, ya que debe adecuarse incluso a las necesidades dictadas por las circunstancias específicas de las personas.

El factor de aceptabilidad de los alimentos para un grupo cultural o de consumidores determinados implica que se tomen en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no nutritivos asociados a los alimentos y su consumo, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores sobre la naturaleza de los alimentos disponibles.

⁴⁴ La referencia a las sustancias nocivas obedece a los requisitos de inocuidad de los alimentos y a las medidas de protección públicas y privadas, tendentes a evitar su contaminación por adulteración, mala higiene ambiental o manipulación inadecuada en alguna etapa de la cadena alimentaria, debiendo procurarse también determinar y evitar o destruir las toxinas producidas de forma natural.

La disponibilidad alude a las posibilidades de alimentarse directamente, por medio de la explotación de la tierra u otras fuentes naturales, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde la demanda lo determine.

Por su parte, la accesibilidad a los alimentos se refiere a aspectos económicos y físicos. En ese sentido, la accesibilidad económica supone que los costos monetarios, personales o familiares relacionados con la obtención de los alimentos no pongan en peligro o amenacen la provisión o la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad física se refiere a que todos tengan acceso a una alimentación adecuada, incluidas las personas en situación de vulnerabilidad, en especial aquellas que sean físicamente vulnerables o no puedan bastarse por sí mismas.

En cuanto a las obligaciones de los Estados para dar cumplimiento al derecho, el Comité resalta las tres obligaciones tradicionales de respetar, proteger y realizar.⁴⁵ La obligación de respetar requiere que el Estado evite todo tipo de medida que impida el acceso al mismo; la de proteger implica que el Estado adopte las disposiciones necesarias para que terceros no impidan el ejercicio del derecho y la obligación de realizar (facilitar) supone que el Estado implemente acciones con el fin de fortalecer el acceso a la población y la utilización de recursos y medidas que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria; por eso, cuando las personas no puedan disfrutar del derecho a la alimentación por sí mismas, el Estado debe hacerlo efectivo directamente.

Básicamente, las obligaciones de respetar, proteger y realizar implican no interferir con el ejercicio del derecho, evitar que terceros interfieran con él y hacerlo efectivo, respectivamente.

El Comité señala que se incurriría en la violación del derecho a la alimentación si no se garantiza, al menos, la satisfacción del nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre, ante lo cual determina la necesidad de diferenciar entre la falta de voluntad para cumplir con el derecho y la falta de capacidad para hacerlo. Establece a su vez que toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, que tenga por objeto anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio del derecho, constituye una violación al Pacto.⁴⁶

Como ejemplos de violaciones al derecho, en su párrafo 19 prevé el derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para disfrutar del mismo; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos; impedir el acceso a la ayuda alimentaria humanitaria en conflictos internos y situaciones de emergencia; adoptar leyes o políticas incompatibles con las obligaciones relativas al derecho a la alimentación; no controlar las actividades de terceros para evitar que violen el derecho de otras personas y no tener en cuenta las obligaciones jurídicas internacionales al respecto en la adopción de acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

⁴⁵ La tercera obligación, de “realizar”, suele ser modificada en las distintas observaciones generales del Comité, pero suele ser caracterizada como la obligación de *realizar, facilitar o cumplir*.

⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, *supra* nota 43, párrafos 16 y 17.

Asimismo, señala que aunque los Estados son los últimos responsables del cumplimiento del derecho, todos los actores sociales tienen responsabilidad en su realización y el primero debería crear un medio para facilitar el ejercicio de dichas responsabilidades, mientras que el sector empresarial privado, nacional y transnacional, debería actuar dentro del marco de un código de conducta que tenga en cuenta el respeto del derecho a una alimentación adecuada establecido de acuerdo con el Gobierno y la sociedad civil (párrafo 20).

Respecto de la aplicación del derecho en el ámbito nacional, prevé que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que todas las personas estén libres del hambre y puedan disfrutar del derecho a una alimentación adecuada, lo que exige la aprobación de una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todas las personas, sobre la base de los principios de derechos humanos, así como formular las políticas e indicadores correspondientes, además de identificar los recursos disponibles para cumplirlo y la forma de aprovecharlos más eficazmente (párrafo 21). La estrategia debe basarse en una determinación sistemática de las medidas y actividades políticas oportunas en cada situación y contexto, derivadas del contenido normativo del derecho.

Establece que tanto la formulación como la aplicación de la estrategia deben cumplir con los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia judicial, determinándose las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias. Asimismo, deben diseñarse los mecanismos institucionales adecuados para establecer un proceso representativo que formule una estrategia, aprovechando todos los conocimientos disponibles sobre alimentos y nutrición; la estrategia debe incluir todas las cuestiones y medidas críticas sobre todos los aspectos del sistema alimentario, particularmente sobre la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, además de las medidas paralelas en los ámbitos de salud, educación, empleo y seguridad social, procurando la gestión sostenible de los recursos alimentarios naturales y de otro tipo en los niveles nacional, regional, local y doméstico.⁴⁷

Contempla que la estrategia preste atención especial a la prevención de la discriminación en el acceso a los alimentos y a los recursos destinados a ellos, incluyendo garantías de acceso completo y equitativo a los recursos económicos, sobre todo para las mujeres: que comprendan los derechos a heredar y a poseer tierras y otros bienes, así como el acceder al crédito, a los recursos naturales y a tecnologías adecuadas;⁴⁸ medidas para respetar y proteger el trabajo independiente y los trabajos remunerados que aseguren una vida digna a los asalariados y sus familias, así como mantener registros sobre los derechos a la tierra, incluidos bosques.

Asimismo, señala que en los sitios en que los Estados enfrenten limitaciones graves de recursos causadas por procesos de ajuste económico, recesión eco-

⁴⁷ *Ibid.*, párrafos 23, 24 y 25.

⁴⁸ Esto es acorde con las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y con las condiciones de vida de las mujeres rurales, por lo que se prevé proteger su seguridad alimentaria. Más allá del acceso a los alimentos, se prevé su vinculación con la tierra y con los procesos productivos alimentarios como forma de subsistencia, lo que sin duda atiende también a mejorar su calidad de vida.

nómica, condiciones climáticas u otros factores, se apliquen medidas para garantizar el cumplimiento del derecho de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad (párrafo 28).

Especifica que los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación en la que figuren las metas a alcanzar, los medios para conseguirlo y el tiempo para ello, la colaboración con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales, la responsabilidad institucional, los mecanismos nacionales para vigilar el proceso y los posibles procedimientos de recurso (párrafo 29).

En cuanto a los recursos y las responsabilidades del Estado, el Comité establece que toda persona o grupo que llegue a ser víctima de una violación a este derecho debe tener acceso a recursos judiciales adecuados u otros recursos en los ámbitos nacional e internacional, así como el derecho a una reparación adecuada, ya sea mediante la restitución, la indemnización, la compensación o garantías de no repetición; al respecto, señala que los defensores nacionales del pueblo y las Comisiones de Derechos Humanos deben conocer de dichas violaciones (párrafo 32).

Resalta que la incorporación en el ámbito interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación puede mejorar de manera importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio, por lo que deben alentarse para que los tribunales puedan conocer de juicios en los que se acuse su violación (párrafo 33).

Finalmente, contempla un apartado relativo a las obligaciones internacionales de los Estados relacionadas con el derecho, tendente a reconocer el papel fundamental de la cooperación internacional y a reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren su plena realización y que al aplicar este compromiso adopten medidas para respetar el disfrute del mismo en otros países, protegerlo, facilitarlo y prestar la asistencia necesaria (párrafo 36). Como parte de estas obligaciones, los Estados deben abstenerse de imponer embargos alimentarios o medidas similares que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países; en ese sentido, se establece que los alimentos nunca deben utilizarse como instrumento de presión política o económica.

No obstante lo anterior, el problema principal sobre el derecho a la alimentación es su exigibilidad.⁴⁹ A pesar de su desarrollo normativo, éste sigue siendo un derecho con escasas vías de exigibilidad, además de que, en lo general, no es concebido como un verdadero derecho; incluso las víctimas de su falta de cumplimiento no se consideran como tales, pues no existe la suficiente divulgación para establecer la alimentación como un derecho humano.⁵⁰ En muchos ámbitos se le sigue considerando un asunto privado de las personas, sin consecuencias para el Estado. Ese factor ha permitido que en nuestro país este derecho haya sido descuidado o despreciado durante tanto tiempo.

⁴⁹ Alicia Carriquiriborde, "Exigibilidad del derecho a la alimentación", en Octavio Cantón y Santiago Corcuera coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa / Universidad Iberoamericana, 2004, p. 229.

⁵⁰ Carriquiriborde considera que la falta de percepción del derecho a la alimentación como un derecho humano tiene sus raíces en la esfera ideológica de la sociedad.

Tampoco se cuenta con jurisprudencia internacional derivada de casos contenciosos relacionada con el derecho a la alimentación. Las mayores aproximaciones al respecto consistirían en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos de las comunidades indígenas *Sawhoyamaxa*, *Yakye Axa* y *Xákmok Kásek*, todas ellas contra Paraguay. En esos tres casos, derivados de la falta de acceso de dichos pueblos indígenas a sus tierras tradicionales, por distintos motivos, la Corte IDH se refirió en cada caso a las condiciones de vulnerabilidad sufridas por sus integrantes, determinando la violación del derecho a la vida, por la vulneración de las condiciones de vida digna.⁵¹

En uno de los casos, diversos indígenas perdieron la vida por la situación de vulnerabilidad a que se enfrentaban; al respecto, la Corte IDH estimó que al conocer el Estado la situación de vulnerabilidad en que se encontraba la comunidad y no adoptar las medidas adecuadas para evitarlo, vulneró en su contra el derecho a la vida (*Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C, núm. 46).

En el *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*, señaló que las afectaciones relacionadas con los derechos a la salud, a la alimentación y el acceso al agua limpia impactaron fuertemente el derecho a una vida digna, así como las condiciones básicas para poder ejercer otros derechos humanos; manifestó que el acceso de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales y a los recursos naturales que se encuentran en ellas se vincula directamente con la obtención de alimentos y acceso al agua, por lo que determinó que el Estado no garantizó el derecho a la propiedad comunitaria, con lo que afectó el derecho a la vida digna de sus integrantes (Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 17 de junio de 2005, Serie C; núm. 125).

Finalmente, en el caso de la *Comunidad Indígena Xámkok Kásek*, la Corte IDH observó que el agua suministrada por el Estado a la comunidad en un periodo determinado era infinitamente menor al estándar internacional determinado para la satisfacción de las necesidades básicas, incluidas en ellas la alimentación y la higiene, y estableció también que la comunidad en general sufrió graves restricciones en el acceso a los alimentos. Al analizar la cantidad de alimentos suministrados por el Estado en un periodo específico, determinó que el suministro equivalía individualmente a 0.29 kilogramos por persona al día y estableció que esa cantidad era insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de alimentación. Lo anterior, aunado a otras circunstancias, llevó a la Corte a declarar que el Estado no había otorgado prestaciones básicas y suficientes para proteger el derecho a la vida digna en condiciones de riesgo, por lo que determinó la existencia de violaciones al derecho a la vida (Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de agosto de 2010, Serie C, núm. 214).

⁵¹ Cabe recordar que la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se surte por las violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que comprende básicamente derechos civiles y políticos. El instrumento regional que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales es el Protocolo de San Salvador y la Corte sólo se encuentra facultada para conocer de casos que vulneren dos de los derechos comprendidos en este Protocolo: el derecho a la educación y los derechos sindicales. No obstante, es interesante advertir cómo a través del análisis del derecho a una vida digna, la Corte pudo proteger el derecho a la alimentación de los integrantes de las comunidades indígenas referidas.

IV. Necesidad de adoptar un enfoque de derechos a la política alimentaria nacional

117

El derecho a la alimentación en México: la necesidad de abordarlo desde una perspectiva de derechos humanos

De lo señalado en el apartado anterior se desprenden diversas obligaciones para el Estado mexicano que no han sido cumplidas a cabalidad. En principio, no existe una concepción de la alimentación que atienda las necesidades alimentarias de las diferentes personas, pero además no existe en el país la legislación necesaria para implementar el derecho, se incumple el derecho al no contar con una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todas las personas ni con una ley marco que aplique dicha estrategia, como lo establece el Comité DESC.

En ese sentido, valdría la pena revisar algunas de las conclusiones del informe realizado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación en su visita a México en el mes de junio de 2011, en el que se destacan diversos aspectos relacionados con las políticas agrícolas, comerciales y alimentarias.

En cuanto a la inseguridad alimentaria, advirtió avances desiguales en los niveles de privación del derecho entre las zonas urbanas y rurales, entre las entidades federativas septentrionales, meridionales y centrales, así como entre la población indígena y no indígena,⁵² siendo particularmente vulnerables a las privaciones en el acceso a una alimentación adecuada tanto los niños y las niñas como las mujeres y las personas de edad.

Respecto del marco normativo sobre el derecho a la alimentación, sostuvo que si bien recientemente se había reconocido constitucionalmente el derecho, el marco jurídico se podría mejorar de aprobarse una ley marco sobre la materia, como recomiendan el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la FAO (párrafo 9). Asimismo, señaló la importancia de fomentar la coherencia de la política alimentaria entre las instituciones y los programas nacionales de protección al derecho, estableciendo que sobre la base de la labor del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), una ley marco podría determinar la manera de detectar a tiempo las posibles amenazas para su realización mediante sistemas de vigilancia adecuados y la manera de tener en cuenta los datos del Coneval en las políticas públicas (párrafo 10).

El cuarto apartado del informe se refiere a la disponibilidad de los alimentos y el apoyo a la producción agrícola; en él se establece que en el país coexisten distintos modelos agrícolas y se considera como un reto el que dicha coexistencia se mantenga mediante la implantación de políticas tendentes a reducir la pobreza en las zonas rurales (párrafo 13). Asimismo, señaló la importancia de propiciar un examen profundo respecto de la manera en la que se gastan los recursos destinados al campo y que las políticas agrarias nacionales se podrían mejorar de dos formas que contribuyan de manera más determinante a la realización del derecho a la alimentación.

Con ese fin, sugirió especificar quiénes son los beneficiarios de los diversos programas de apoyo y que los mismos contaran con mecanismos efectivos para reclamar sus derechos, pues se consideró que los instrumentos actuales dejan

⁵² Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Oliver de Schutter, Misión a México, 17 de enero de 2012, Doc/A/HRC/19/59/Add.2, párrafos 5 y 6.

mucho margen para que diversos grupos de interés obtengan recursos públicos ejerciendo presión política. También refirió que la mayoría de los programas agrícolas no incluye a los pobres entre sus destinatarios, por lo que el gasto público en agricultura era regresivo. Advirtió un contraste entre la ausencia de destinatarios adecuados de las políticas agrarias y la gran cantidad de destinatarios específicos de las políticas sociales; además, señaló que los programas con los que se contaba no abordaban eficazmente la pobreza rural (párrafo 17).

También se incluyó un apartado relativo a la accesibilidad de los alimentos y la lucha contra la pobreza rural y la urbana en el que, al examinar los programas sociales, refirió lo ya establecido por la Experta independiente de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, señalando que antes de transferirse recursos en efectivo se debían hacer análisis profundos respecto de la capacidad de los programas para supervisar adecuadamente el cumplimiento y, al mismo tiempo, prestar servicios sociales adecuados a las necesidades de la población en extrema pobreza, ya que en ocasiones los programas condicionados que incluyen transferencias en efectivo están fuera del alcance de las familias que no pueden cumplir las condiciones impuestas por motivos que escapan a su control⁵³ (lo que incluye a los Programas de Apoyo Alimentario y Oportunidades).

En cuanto al servicio de las tiendas comunitarias de Diconsa, en las que se ejecuta el Programa de Abasto Rural, mencionó que si bien se encuentran fundamentalmente en zonas desfavorecidas, venden alimentos a precios subvencionados a todos, no sólo a las familias que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza, por lo que la selección de los destinatarios se basa en un criterio exclusivamente geográfico (párrafo 23).

Manifestó que los programas sociales podrían mejorarse si la definición de los beneficiarios más pobres fuera más clara en la ley, lo que facilitaría que las familias excluidas de forma injustificada pudieran presentar quejas, de forma acorde con el artículo 10 de la Ley General de Desarrollo Social; además, propuso un sistema más transparente de rendición de cuentas.

Asimismo, consideró que un programa de asistencia social basado en los derechos humanos prevería una cobertura universal o definiría para todo el país, desde la ley, las condiciones de privación socioeconómica que deben cumplir las familias o los particulares para tener derecho a la asistencia (párrafo 26), y se refirió a la idoneidad de que los programas presten más atención a la adecuación de los alimentos proporcionados, ya que en ocasiones las familias beneficiarias no están acostumbradas a ciertos alimentos y su asimilación puede ocasionar problemas a sus organismos.

Se menciona también que los programas sociales no sustituyen los sueldos de los trabajadores y que no se cumple el mandato constitucional de que el salario mínimo sea acorde con el costo de la canasta básica, ya que el monto del salario mínimo debería ser suficiente para asegurar la vida de los trabajadores y sus familias (párrafo 28) en términos de los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En cuanto a la adecuación de los alimentos y la dieta saludable, se establece que a pesar de las disposiciones de la Ley General de Salud, referentes a la pro-

⁵³ *Ibid.*, párrafo 22.

moción de una alimentación equilibrada que permita un desarrollo saludable, México se encuentra en una situación de emergencia en cuanto al sobrepeso y la obesidad, y aunque se han adoptado medidas para enfrentar esta problemática, el relator considera que se necesita adoptar otras medidas de tipo estructural.

Lamenta que la presión ejercida por la industria agroalimentaria haya impedido la adopción de medidas necesarias como el incremento de impuestos sobre los refrescos, alimentos ricos en grasas y azúcares; menciona que el acuerdo adoptado “es un instrumento de política blanda, sin objetivos vinculantes en la legislación”, y señala que el problema del sobrepeso y la obesidad no obedece al comportamiento de los consumidores solamente, sino al sistema de alimentación en su conjunto, ya que las políticas agrarias fomentan la producción de cereales, ricos carbohidratos a expensas de la producción de frutas y verduras, y las políticas comerciales favorecen una mayor dependencia de alimentos refinados, en lugar del consumo de alimentos frescos (párrafos 49 y 50).

Se incluye un apartado respecto de la sostenibilidad y el futuro de los alimentos en el país en el que se establece la necesidad de tener en cuenta las consecuencias a largo plazo de las respuestas realizadas a corto plazo, ya que el país es muy vulnerable a diversos fenómenos naturales.

En el área de los cultivos transgénicos, se alerta sobre los posibles riesgos ecológicos derivados del cultivo de maíz transgénico en México para la diversidad de las variedades nativas de maíz, habida cuenta de los efectos desconocidos del maíz modificado genéticamente con el no modificado, y se especifica que el intercambio habitual de semillas haría prácticamente imposible mantener la coexistencia de las variedades nativas de maíz con el maíz transgénico que se está plantando con fines comerciales, además de que la posible pérdida de biodiversidad agrícola que se derivaría podría ser muy grave, pues la diversidad es fundamental para afrontar las amenazas futuras y los fenómenos imprevisibles del cambio climático (párrafo 53).

Al respecto, se menciona también que si los actuales experimentos en la materia dan lugar a la comercialización de maíz transgénico a gran escala, podría aumentar su concentración en el mercado de semillas, y que la reciente inversión de Monsanto en el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Sorgo en El Tizate, Nayarit, demuestra que los experimentos no son sólo una actividad científica, sino elementos de una estrategia para ganar cuota de mercado en México. Se concluye que ampliar los cultivos transgénicos de maíz a escala comercial y la posibilidad de que tengan como consecuencia la desaparición gradual de las variedades locales podría incrementar la dependencia de los agricultores de una tecnología que transfiera recursos a las empresas de semillas que poseen las patentes de dichas variedades, aumentando el riesgo de endeudamiento de los campesinos, y se hace patente la posibilidad de que quienes cultiven variedades nativas de maíz descubran que sus cultivos tienen genes de las transgénicas, con lo que podrían incurrir en vulnerar los derechos de propiedad intelectual de los titulares de la patente (párrafo 54).

Cabe señalar que recientemente se creó el Sistema Nacional para la Lucha contra el Hambre,⁵⁴ que a pesar de partir en sus considerandos del artículo 4o. constitucional, el PIDESC y la Observación General Número 12 del Comité

⁵⁴ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 22 de enero de 2013.

DESC, el Protocolo de San Salvador y la Constitución de la FAO, no se instrumenta como un programa para dar cumplimiento al derecho a la alimentación, sino como un programa de tipo asistencial, encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social.

En su decreto de creación, dicho Sistema Nacional establece que como una estrategia de inclusión y bienestar social orientada a beneficiar a una población objetivo integrada por personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional y extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación (artículo primero), para lo cual en su primera etapa (que no señala tiempo de duración) se implementará en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema (artículo tercero).

Los objetivos del Sistema se establecen en el artículo segundo y se refieren a lo siguiente:

- I. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
- II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
- III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
- IV. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
- V. Promover la participación comunitaria en la erradicación del hambre.

No obstante, si bien se prevé la creación de una Comisión Intersecretarial, acuerdos integrales para el desarrollo incluyente entre entidades federativas y municipios, su respectivo Consejo Nacional y comités comunitarios integrados por los beneficiarios de los programas sociales, no se establece de qué manera se pretende dar cumplimiento a los objetivos; se advierte que el Sistema carece de una perspectiva de derechos y, como el propio decreto lo señala, sus beneficiarios son beneficiarios de programas sociales. Lo realmente grave de lo anterior es que los “beneficiarios” también se considerarán a sí mismos como favorecidos por una dádiva estatal y no como titulares de un derecho, con lo que tampoco se les capacitará en el conocimiento de los mecanismos a su alcance en caso de que sus derechos humanos sean vulnerados.

Si bien alcanzar los objetivos planteados es fundamental, ya que como principal objetivo se plantea acabar con el hambre, consideramos que el programa se encuentra enfocado exclusivamente al logro de uno de los aspectos del derecho a la alimentación, que es acabar con el hambre, pero deja de lado la alimentación adecuada de la población en lo general al dirigirse exclusivamente a una población objetivo en condiciones de pobreza extrema, además de que incumple con las recomendaciones realizadas por el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, quien alertó sobre el uso de los programas sociales y la política y sobre la determinación de los beneficiarios sociales de los mismos.

Mientras sigamos dando al derecho a la alimentación un trato de programa social y no de derecho humano, será poco viable que avancemos en el abatimiento del hambre y en el acceso de la población en general a una alimentación adecuada.