



FACTIBILIDAD DE HACER EXIGIBLE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA

Proyecto Terminal Profesional

Generación 2011-2013

Para obtener el grado de

Maestra en Salud Pública con área de concentración en Nutrición

Generación 2011-2013

Presenta

Adriana González Delgado

Correo electrónico: gonzalezdadriana@gmail.com

Director: Dr. Sergio López Moreno

Asesoras: Dra. Florence Lise Théodore Rowleron
Mtra. Lizbeth Tolentino Mayo

Lectora externa: Dra. Teresa Shamah Levy

Coordinadora de la Maestría: Mtra. Marta Elena Rivera Pasquel

Tabla de Contenido

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	7
ANTECEDENTES	8
Evolución de las Políticas y Programas Alimentarias y de Nutrición en México.	8
<i>Periodo de Reforma.....</i>	8
<i>Periodo Revolucionario</i>	9
<i>Antecedentes de las políticas y programas contemporáneos.....</i>	9
MARCO TEÓRICO.....	12
Teoría de los derechos humanos.....	12
Exigibilidad de los Derechos Humanos	16
El Derecho a la Alimentación como Derecho Humano	17
El Derecho a la Alimentación de acuerdo al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	18
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	25
JUSTIFICACIÓN	28
OBJETIVOS	29
Objetivo General.....	29
Objetivos específicos	29
MATERIAL Y MÉTODOS	30
CONSIDERACIONES ÉTICAS.....	32
RESULTADOS	33
1. Procedimiento de sistematización de la información	33
2. Resultados generales.....	38
3. Oportunidades y limitaciones para alcanzar una alimentación adecuada	39
4. Oportunidades y limitaciones para lograr la justiciabilidad del DHA	42
DISCUSIÓN.....	46
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	53

LIMITACIONES DEL ESTUDIO 57
REFERENCIAS 58

RESUMEN

Las políticas públicas y los programas nacionales de alimentación y nutrición en México no han sido completamente efectivos en la disminución de los problemas de desnutrición, a pesar de que desde hace varias décadas el Estado ha intentado atender esta problemática. Al arrancar la segunda década del siglo XXI el país aún registra una elevada incidencia de personas que padecen desnutrición, lo que no sólo tiene efectos negativos en su desarrollo físico y mental, sino que vulnera sus derechos sociales fundamentales.¹

Adicionalmente, la situación en materia de sobrepeso y obesidad es preocupante, sobre todo en las últimas dos décadas. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2010 México ocupaba el primer lugar en las prevalencias de sobrepeso y obesidad en población adulta, superando incluso a los Estados Unidos de América.^{2,3} En 2012 la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) reveló que uno de cada tres niños en edad escolar padecía sobrepeso u obesidad.⁴ Ese mismo año México ocupó el 4º lugar mundial en obesidad infantil según cifras de la OCDE.⁵

Por otro lado, el 13 de octubre de 2011 el Congreso Mexicano reformó el artículo 4º constitucional incorporando el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad como uno de los derechos humanos garantizados por el Estado. Con esta reforma, el Estado se convirtió en el garante moral y político del derecho de los mexicanos a acceder a una alimentación adecuada y a no padecer hambre.

Ante esta nueva situación, parece indispensable conocer cuál es la factibilidad de que el Derecho Humano a la Alimentación* (DHA) sea exigible en México y que esta exigibilidad pueda establecerse desde el diseño y durante el desarrollo y la operación de los programas y políticas públicas nacionales que buscan combatir el problema de malnutrición en el país. El presente trabajo busca identificar las oportunidades,

* En este documento el derecho a la alimentación será tratado como el DHA, debido a que este derecho es un Derecho Humano Básico, y como tal está incluido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

dificultades y obstáculos que existen para alcanzar la exigibilidad del DHA según la literatura publicada en este campo durante los últimos tres años.

La metodología elegida para cumplir este propósito fue la revisión crítica de la literatura nacional publicada sobre este tema del 1 de enero de 2010 al 30 de junio de 2013, se agregaron algunos documentos que no corresponden a estas fechas como bases históricas para el sustento de la problemática.

Adicionalmente se analizaron documentos no nacionales que dan cuenta de la manera en que otros países han considerado la exigibilidad del DHA. La selección de los trabajos se realizó de acuerdo al área de conocimiento involucrada (estudios jurídicos, epidemiológicos, sociológicos y políticos) y la actividad principal de los autores (académicos, políticos y sociedad civil). Como eje de análisis se utilizó la teoría internacional de los Derechos Humanos, que propone diferenciar en dos dimensiones la expresión de tales derechos: la dimensión estructural y la contingente. En el caso del DHA, estas dimensiones han sido operacionalizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como el derecho a acceder a una alimentación adecuada (es decir, suficiente, oportuna, segura y socialmente aceptable), para la dimensión estructural, ii) el derecho a no padecer hambre, para la dimensión contingente. En consecuencia, en este estudio la literatura seleccionada se clasificó según se refería: a) al *Derecho a acceder a una alimentación adecuada*, y b) al *Derecho a no padecer hambre*[†]. En el siguiente apartado se detallarán algunas de las razones que justifican la separación operativa del DHA en estos dos subderechos.

Este trabajo busca identificar cuál es la factibilidad de hacer justiciable el DHA, según la literatura recientemente publicada en el país por los académicos, políticos y organismos gubernamentales y no gubernamentales preocupados por el fomento, la promoción y la protección de este derecho en México. Creemos que identificar estas posturas puede

[†] Esta clasificación fue propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su documento *“Guide on legislating for the right to food”* del año 2009.

fortalecer el uso de la perspectiva del derecho como elemento fundamental en el diseño, operación y evaluación de las políticas y programas públicos de alimentación y nutrición.

Las bases de datos que se utilizaron para la localización de los documentos publicados en el periodo de estudio fueron: Artemisa, Scielo, Karger, Cochrane Library y Ebsco, google académico y las de la Escuela de Medicina de Harvard “Countway Library of Medicine”.

Como palabras clave se usaron: “derecho a la alimentación”, “exigibilidad”, “políticas públicas” y “programas de alimentación y nutrición”.

INTRODUCCIÓN

En junio del 2012, durante el Foro Nacional para la construcción de una política Alimentaria y Nutricional (FONAN), se señaló que “... el sistema alimentario mexicano se encuentra actualmente en el peor de los momentos posibles, su crisis no tiene precedente (...) profundizado la desigualdad, estancando la economía”.⁶ Durante su intervención en el foro, el doctor Abelardo Ávila Curiel, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ)⁸, aseguró que “al menos 10 mil niños mexicanos morirán este año por enfermedades relacionadas con la desnutrición”, especialmente por diarreas y enfermedades respiratorias; datos de la ENSANUT 2012⁴ revelan que 9.7% de la población menor de 5 años presenta sobrepeso más obesidad y que una tercera parte de la población entre 5 y 11 años presenta exceso corporal, lo que conlleva a que en el futuro enfrenten el riesgo de padecer otros problemas metabólicos, como la diabetes *mellitus*.⁷

De esta manera, a los desafíos que históricamente ha representado la desnutrición en México —y que aún no han sido resueltos totalmente— ahora deben agregarse los que se derivan del aumento del sobrepeso, la obesidad y la Diabetes *mellitus* como problemas de salud pública.⁸ Una característica común de estos problemas de salud es su estrecha relación con el volumen, la calidad y la oportunidad en el consumo de alimentos. De ahí su relación directa con el derecho a la alimentación como derecho humano.

Ante la situación sanitaria actual del país, y de cara al decreto constitucional del 29 de abril del 2011 de la Cámara de Diputados que aprueba el reconocimiento del Derecho a la Alimentación como uno de los derechos fundamentales de los mexicanos⁹, consideramos necesario analizar la factibilidad de hacer exigible este Derecho en México.

ANTECEDENTES

Evolución de las Políticas y Programas Alimentarias y de Nutrición en México.

Periodo de Reforma

Debido a que las investigaciones de Barquera y colaboradores de 2001¹² y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de 2010¹⁰ contienen un espléndido análisis de la historia de las políticas públicas en materia de alimentación y nutrición en México, las líneas que siguen retoman de manera resumida sus principales propuestas.

De acuerdo con los estudios realizados por el CONEVAL y por Barquera y colaboradores, México ha transitado por un largo proceso de estructuración de políticas alimentarias y de nutrición. Inicialmente estas políticas no fueron conocidas propiamente como políticas alimentarias ya que desde la época colonial hasta la Reforma tuvieron un carácter fundamentalmente asistencial, estuvieron a cargo de la Iglesia y en menor medida de instituciones de beneficencia subsidiadas por el gobierno, como las *Damas de la Caridad* o las esposas de altos funcionarios.¹² A partir de las Leyes de Reforma, publicadas en 1861, se crea la “Junta de Beneficencia Pública”, que le quita estas actividades al clero pasando a formar parte de lo que se conocerá más tarde como la “política social” del Estado mexicano.¹¹

Durante el Porfiriato (1876-1910), el gobierno amortiguó las crisis alimentarias mediante la importación de granos básicos (maíz, trigo y frijol). En 1903 se crea la “Dirección General de Beneficencia” en donde se institucionaliza la “ayuda a los pobres”. El presupuesto de esta institución llegó a ser de 2 % del PIB.¹⁰ Al finalizar el Porfiriato, en 1911, se crea la “Ley de Beneficencia Pública” con el objetivo de “...*Satisfacer gratuitamente a las necesidades y calamidades públicas, permanentes o transitorias, de los verdaderamente indigentes y desvalidos*”.¹⁰

Periodo Revolucionario

Durante el periodo revolucionario hubo escases de recursos públicos. La “frágil estabilidad gubernamental” provocó una reducción importante en el presupuesto de la beneficencia social. Al finalizar el periodo, concretamente en el año de 1922, inicia formalmente “la historia de las políticas y programas públicos de nutrición” en el país.¹⁰

Antecedentes de las políticas y programas contemporáneos

En los años 20’s existieron diversos programas asistenciales, como los desayunos escolares y el apoyo a consumidores en zonas urbanas, hasta que en el año 1925 empezaron los primeros subsidios agrícolas y ganaderos con el objetivo de aumentar la producción de los alimentos mediante la organización de cooperativas populares.^{10,11}

A partir de 1940 y hasta 1960, se inicia un proceso de “mecanización de la agricultura” y la implementación de “técnica de la alimentación”, que tiene como objetivo mejorar la producción agrícola y educar a la población para mejorar su estado de nutrición, respectivamente. En este periodo se crea el programa que tuvo un objetivo explícitamente nutricional, el “Programa de Yodación de la Sal”, creado en 1942 con el fin de disminuir las enfermedades por deficiencia de Iodo, sobre todo en comunidades con bocio endémico.^{11,12}

En 1958 se crea Procuraduría Federal de Defensa al Consumidor” para a población de bajos recursos y con el objetivo de regular los precios de los artículos básicos, apoyar la producción y proteger la economía popular y en 1962 se creó la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) cuyo objetivo era “sistematizar y organizar las actividades de regulación alimentaria llevadas por el gobierno”.¹²

En 1962 se creó la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), para la población rural y de bajos recursos, su objetivo era “sistematizar y organizar las actividades de regulación alimentaria llevadas por el gobierno”, pretendía la regulación

del mercado de productos básicos y proteger a los consumidores y productores con el fin de mejorar el abasto.¹⁰

De 1975 a 1980 se crean tres sistemas de gran importancia, el Sistema Nacional de Apoyo al Comercio Ejidal (PACE), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), para la población infantil y madres gestantes, con objetivos que iban desde la educación de la población en materia de hábitos alimentarios, hasta la ampliación de la red comercial y el subsidio de la producción.¹¹

En 1993 inició el Programa de suplementación con mega dosis de vitamina A para niños menores de 5 años. En 1994 inició el Programa de Abasto Social de Leche LICONSA (PASL). Este programa distribuye, a precio subsidiado, hasta 4 litros de leche fortificada, por semana, con vitaminas A, B₂ y B₁₂, así como con zinc, vitamina C y ácido fólico.¹⁰

En 1997, con el fin de mejorar los niveles de salud y nutrición de la población de bajos ingresos, niños menores de 5 años y mujeres embarazadas, se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). El programa, basado en la vigilancia del estado de salud y de nutrición, a partir de 2002 cambió su nombre por el de OPORTUNIDADES, con el que continúa hasta la fecha.^{10, 11, 12}

En el 2003 se lanzaron tres nuevos programas: el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), para mejorar la alimentación y nutrición en las áreas no atendidas por el programa OPORTUNIDADES (antes PROGRESA), el Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI), y la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA).¹⁰

El Programa Salud y Nutrición para Pueblos indígenas, en funciones del año 2001 al 2006, cuyo objetivo era “Mejorar los niveles de salud y nutrición de la población indígena mediante el acceso regular a servicios de salud con calidad y sensibilidad cultural”, se basó en la suplementación de micronutrientes a los niños indígenas de 6 a 24 meses y a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.¹⁰

En 2008 se creó el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), destinado a mejorar la alimentación y nutrición de los hogares más pobres del país mediante transferencias monetarias, complementos alimentarios, mejoramiento de vivienda y orientación nutricional.¹⁰

Finalmente, en 2013 el Gobierno Federal implementó la “Cruzada Nacional contra el Hambre (SIN HAMBRE)” a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con la que se pretende “abatir de manera masiva la pobreza, la desnutrición y la marginación social en México”. Este programa tiene cinco objetivos:

1. Eliminar totalmente el hambre mediante la alimentación y nutrición de personas de escasos recursos;
2. Desaparecer la desnutrición entre los niños;
3. Aumentar la producción alimentaria y el ingreso de campesinos y agricultores;
4. Reducir las pérdidas post-cosecha; y,
5. Promover la participación de las comunidades y beneficiarios del programa

En su primer año de operación, la cruzada sería implementada en 400 municipios del país, seleccionados por su grado de pobreza extrema.¹³ En el momento de escribir este reporte el programa aún se encuentra en fase de diseño, pero se espera que funcione plenamente en los próximos meses.

MARCO TEÓRICO

Teoría de los derechos humanos

En la Declaración de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de Diciembre de 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y firmada por 50 países, entre ellos México, se manifiesta lo siguiente: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana... La Asamblea General proclama la presente la Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...”¹⁴

Los Derechos humanos, que equivalen a la suma de los derechos individuales y colectivos de cada persona, hacen referencia a las libertades, reivindicaciones y facultades a las que todo individuo debe tener acceso por el sólo hecho de pertenecer a la raza humana. En general, los derechos humanos cuentan con cuatro características fundamentales:

- Son universales: Son aplicables sin distinción alguna a todas las personas, y su reconocimiento debe darse sin consideraciones de edad, género, pertenencia étnica, origen cultural, preferencia política o condición económica.
- Son inalienables: No pueden ser cancelados o destruidos, nadie puede renunciar a ellos y se obtienen desde el nacimiento, y
- Son indivisibles e interdependientes: Los Derechos humanos se relacionan de tal forma que para poder ser ejercidos se necesita la intervención de otro u otros; además, no existe una jerarquía absoluta entre ellos.¹⁵

Los Estados, organismos internacionales, empresas privadas, organismos no gubernamentales y las personas tienen obligaciones directas e indirectas relacionadas

con los Derechos Humanos. Consecuentemente, tienen el deber de “respetar, proteger, garantizar y satisfacer los derechos humanos”, tanto en situaciones contingentes como en situaciones ordinarias, derivadas de las condiciones estructurales¹⁵. Estas obligaciones y su relación con cada situación se representan en la tabla 1.

Tabla 1. Obligaciones directas e indirectas de los distintos actores relacionados con los Derechos Humanos

Tipo de obligación	Situaciones ordinarias (derivadas de las condiciones estructurales)		Situaciones contingentes (emergencias)	
	Directa		Indirecta	Directa
	<i>Estados nacionales</i>	<i>Organismos internacionales</i>	<i>Empresas privadas, Organismos no gubernamentales, personas</i>	<i>Estados nacionales</i>
Respeto	✓	✓	✓	✓
Protección	✓	✓		✓
Garantía	✓			✓
Satisfacer	✓			✓

Fuente: Información tomada y modificada de los artículos de Saura J “El Derecho a la Alimentación y su Exigibilidad Jurídica”¹⁶ y el documento de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos: Manual operativo para servidoras y servidores públicos”.¹⁵

Las obligaciones referidas en la tabla 1 se refieren a lo siguiente:

- **Obligación de respetar:** Ninguno de los órganos del Estado, sea federal, local o municipal e independientemente de su función —ejecutiva, legislativa o judicial— puede violentar los derechos humanos, ni por acciones o por omisiones. Esta es una obligación directa.

- **Obligación de proteger:** El Estado debe evitar que los particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones o cualquier institución no estatal) violenten los Derechos Humanos. Este deber contiene obligaciones tanto directas como indirectas.
- **Obligación de garantizar:** Cuando se haya incurrido en una violación de algún Derecho Humano, el Estado debe realizar una investigación y, si corresponde, aplicar una sanción a los culpables, a fin de limitar y reparar el daño causado a la víctima. Esta es una obligación directa.
- **Obligación de satisfacer:** El Estado debe realizar las acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos. Esta también es una obligación directa.

Para el cumplimiento de estas acciones, los Comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas establecieron los componentes y principios que deben cumplir los bienes, servicios y procesos que tienen como propósito hacer efectivos estos derechos y cuya existencia debe ser garantizada por el Estado.

De acuerdo con la teoría internacional de los derechos humanos, los componentes fundamentales de estos derechos son los siguientes:

- Disponibilidad: Debe existir un volumen suficiente de servicios, instalaciones, mecanismos, procesos o cualquier otro medio necesario para la materialización de un derecho, y deben estar al alcance de toda la población.
- Accesibilidad: Los medios por los cuales se materializa un derecho deben ser física, económica y socialmente accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna.
- Adaptabilidad: Los medios y contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho deben poseer la flexibilidad necesaria para ser adaptados a las necesidades y aspiraciones de todos los grupos de la sociedad, respondiendo a sus contextos culturales y sociales propios.
- Calidad: Los medios por los cuales se materializa un derecho deben poseer las propiedades necesarias para cumplir su función en un nivel aceptable de

eficacia, en razón de los recursos invertidos y las expectativas de los ciudadanos.

- Aceptabilidad: Los medios y contenidos elegidos para ejercer un derecho deben ser socialmente pertinentes y culturalmente adecuados para las personas a quienes están dirigidos, y considerar la participación efectiva de la población en la elaboración de la política en cuestión.¹⁵

Los principios que deben guiar la creación, conducción y evaluación de una política o programa en materia de derechos humanos son:

- *La satisfacción de los niveles esenciales de los derechos*: Los recursos presupuestarios deben asignarse de manera que puedan asegurar “*la satisfacción de, por lo menos, los niveles esenciales de cada uno de los Derechos*”.
- *El máximo uso de los recursos disponibles*: Los Estados deben realizar todos los esfuerzos necesarios para garantizar que la aplicación de los recursos disponibles permita alcanzar el mayor nivel posible de eficacia.
- *La realización progresiva de los Derechos y su no retroceso*: Aunque es imposible alcanzar el cumplimiento de todos los Derechos en un breve periodo de tiempo, el Estado está obligado a aplicar los recursos necesarios para avanzar lo más rápido posible, superar progresivamente los niveles alcanzados anteriormente, y no dar cabida a retrocesos.
- *La no discriminación e igualdad de las personas*: Los recursos aplicados al alcance de los Derechos siempre deben ser establecidos mediante criterios de equidad.
- *La transversalidad e Integralidad de los derechos*: Es una obligación del Estado considerar que los Derechos Humanos son “indivisibles, universales e interdependientes”.
- *La transparencia y la rendición de cuentas*: En todas las fases de la formulación, discusión y aprobación del presupuesto, así como en las de ejercicio del gasto, evaluación y fiscalización, debe existir información disponible para la evaluación de la asignación y ejercicio de los recursos destinados al alcance de los Derechos.

- *La participación ciudadana efectiva*: Todos los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas sobre Derechos Humanos deben permitir y estimular a las personas interesadas a formular y presentar propuestas. Los ciudadanos deben “formar parte de las decisiones”.¹⁵

Exigibilidad de los Derechos Humanos

Lo que hace que un Derecho Humano sea considerado alcanzable desde un punto de vista jurídico es la capacidad de sus beneficiarios potenciales para reclamar al Estado el cumplimiento de sus obligaciones en dicha materia. Este poder de reclamo se denomina “exigibilidad”. Si un derecho no es exigible no puede hablarse de un “derecho” en todo el sentido de la palabra, sino de una simple solicitud o deseo.¹⁷

La exigibilidad²³ puede darse a través de dos vías:

La vía meramente política. Esta vía consiste en reclamar la realización de un derecho mediante mecanismos de presión —protestas sociales, campañas, cartas, cabildeo, presentación de informes de violaciones, etcétera— que buscan que el Estado cumpla con sus obligaciones.

La vía jurídica (o justiciabilidad). Esta vía consiste en el reclamo de un derecho a través de vías consideradas en el cuerpo de la ley y en instancias enteramente legales. Estos procesos pueden ser judiciales o cuasi-judiciales. Los primeros están previstos formalmente en los sistemas jurídicos y, como indica su nombre, son llevados a cabo por jueces, en los sistemas denominados jurisdiccionales. Los procesos cuasi-judiciales se llevan a cabo en las instituciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos, las procuradurías de Derechos Humanos y las defensorías de Derechos Humanos. En este caso, los responsables de los procesos no son propiamente jueces, sino instancias arbitrales compuestas por funcionarios que actúan como defensores de las víctimas potenciales de la violación de los derechos humanos.

Abramovich y Curtis¹⁸, refiriéndose a la posibilidad de hacer exigibles los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), señalan que éstos comportan obligaciones

“de hacer” y por esta razón deben denominarse “derechos-prestación”. Esto significa que implican “obligaciones positivas” para el Estado, quien debe desarrollar los contenidos específicos de cada derecho a fin de que pueda ser garantizado. Al mismo tiempo observan la existencia concomitante de “obligaciones de no hacer”; es decir, encuentran *obligaciones tanto positivas como negativas* por parte del Estado.¹⁸

En resumen, desde el punto de vista de estos autores la justiciabilidad de un derecho depende de la posibilidad de dotar de contenido positivo (obligaciones de hacer) y negativo (obligaciones de no hacer) a cada derecho. Las obligaciones positivas en materia de salud se refieren, en general, a respetar, proteger, garantizar y satisfacer las necesidades de salud. Las negativas se refieren a la obligación del Estado de abstenerse de realizar actividades que afectan directamente el estado de salud de una población.²³

El Derecho a la Alimentación como Derecho Humano

La declaración de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 consta de treinta artículos; en el artículo 25 se detalla lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (el subrayado es mío).⁷

El relator especial de las Naciones Unidas, el Sr. Jean Ziegler, en el año 2001, definió el Derecho a la Alimentación como:

“El derecho de tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra de dinero (poder de alimentarse con sus propios medios con dignidad), a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.¹⁹

Esta definición tiene la perspectiva de la definición de seguridad alimentaria propuesta por la FAO en el año 1996 que dice: “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”[‡]

En 2003 la FAO, junto con un grupo de trabajo intergubernamental, desarrolló un conjunto de directrices para la aplicación del DHA que fueron adoptadas por sus 187 estados miembros un año más tarde. La propuesta, denominada “Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”, contiene una serie de recomendaciones que los Estados deben cumplir.^{19,20} El documento señala que el Derecho a la alimentación no implica una cantidad determinada de calorías, proteínas y otros nutrientes a ser consumidos, o el derecho de una persona a ser alimentada, sino la garantía de que todo individuo tenga derecho “a poder alimentarse por sí mismo”, lo que supone que los alimentos estén disponibles y sean accesibles. Sin embargo, en casos de catástrofes, de conflictos armados o de personas en estado de detención, el Estado tiene la obligación directa e inmediata de proporcionarles alimento.²⁰

El Derecho a la Alimentación de acuerdo al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) firmado por la mayoría de los estados miembros de la ONU en diciembre de 1966, se refiere a aquellos derechos de igualdad material que permiten a las personas alcanzar la satisfacción de sus necesidades fundamentales y gozar del máximo nivel de vida digna²¹ mediante la fijación de los niveles básicos de bienestar que debe cubrir el Estado. Estos

[‡] Seguridad Alimentaria y Nutricional conceptos básicos, Programa especial para la seguridad alimentaria, PESA-Centroamérica.
http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/programas/seminario/docs13/SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL%20ConceptosBasicos.pdf

derechos se conocen comúnmente como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

En México el PIDESC fue firmado el 23 de marzo de 1981 y entró en vigor el 12 de mayo del mismo año, durante la presidencia de José López Portillo²¹.

El Derecho a la Alimentación se encuentra referido en el artículo 11 del PIDESC, el cual señala que:

*“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”.*²¹

El mismo artículo, en su segundo párrafo, hace referencia a la protección contra el hambre, al señalar que *“**se reconoce el Derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra del hambre**”.*²¹ (Los subrayados son míos).

Para el cumplimiento de estos derechos, el Pacto señala que los países deben buscar 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”. Adicionalmente, se propone 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.²¹

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Roma en noviembre de 1996 con motivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, reafirmaron el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el **derecho a una**

alimentación adecuada y con **el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre**.

Como parece claro, el DHA estaría compuesto por dos subderechos: a) el *derecho a una alimentación adecuada*, cuya posibilidad de cumplimiento está determinada por las condiciones estructurales de un país, y b) el *derecho a no padecer hambre*, que además de estar determinado —en última instancia— por las condiciones estructurales de la sociedad, se presenta también en situaciones contingentes, relativamente ajenas a las condiciones estructurales, como en los casos de catástrofes naturales (sequías, terremotos, etc.) o sociales (guerras, bloqueos económicos, etc.) (Figura 1).¹⁷ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su comentario General 12, publicado en 1999, definió al primer derecho (alimentación adecuada) en los siguientes términos:

*“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”*²²

La alimentación adecuada puede dividirse en varios elementos:

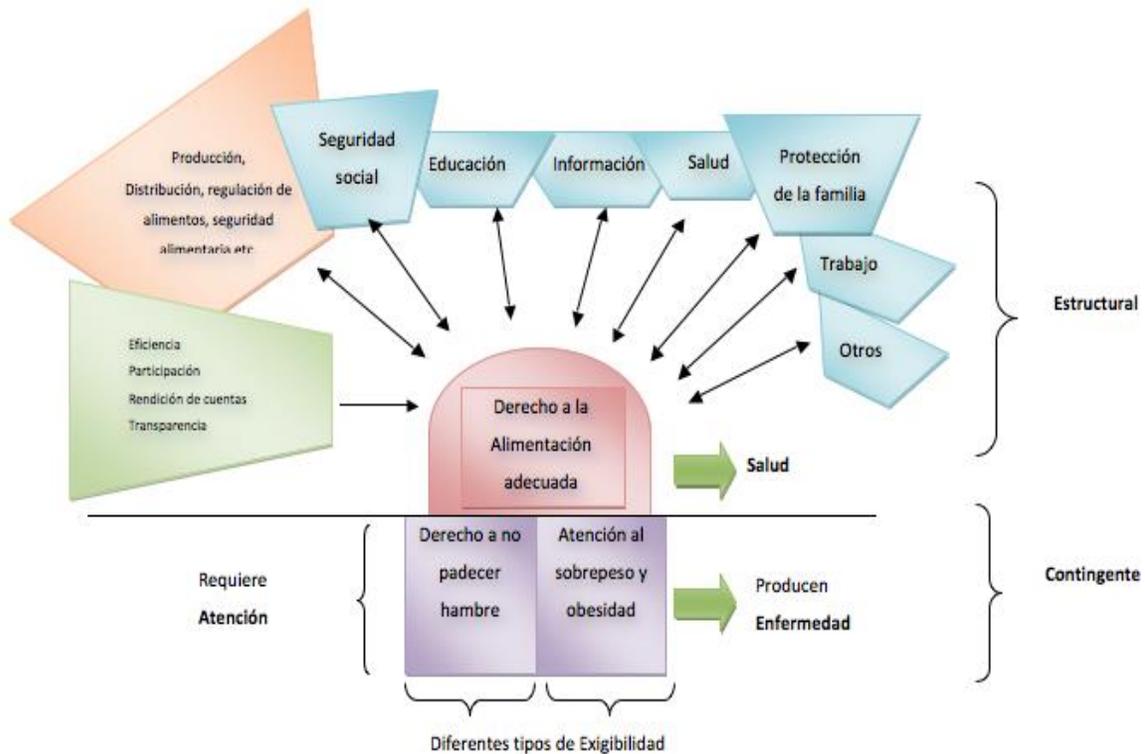
- Los alimentos deben estar usualmente **disponibles** (nacionalmente, en los mercados locales y, en definitiva, en los hogares) y deben ser **culturalmente aceptables** (es decir, ajustarse a la cultura alimentaria o dietética existente).
- La **oferta** disponible debe cubrir todas las necesidades nutricionales generales desde el punto de vista de la **cantidad** (proporcionando suficiente energía) y la **calidad** (proporcionando todos los nutrientes esenciales, como proteínas, vitaminas y minerales), y
- Los alimentos deben ser **seguros** (sin elementos tóxicos o contaminantes) y de **buena calidad** (por ejemplo, en lo que se refiere al gusto y la textura).²³

En este trabajo se propone un esquema en la relación a lo dicho por Saura¹⁶, Drèze²⁴ y la FAO²⁰ (figura 1)[§], que sitúan al DHA en dos dimensiones. La parte superior representa el componente estructural del DHA y la forma en que interactúa con otros derechos; con los principios básicos de la teoría de los derechos humanos, y con las políticas relacionadas con la producción y seguridad alimentaria. En este caso, el DHA no puede alcanzarse sin la modificación de la sociedad en su conjunto, con el concurso de múltiples estructuras del estado y el cumplimiento de varios derechos humanos en forma paralela (como los derechos a la equidad de género, la educación, el trabajo digno, y el acceso regular y suficiente a servicios de salud de buena calidad, etcétera).

En la parte inferior del diagrama se presenta el componente contingente del DHA. En este caso se presentan dos elementos: el primero es el “derecho a no padecer hambre”, tal como es contemplado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el PIDESC, de 1966. En este caso, reconocemos que la presencia de una cantidad importante de personas padeciendo hambre es una consecuencia de la manera en que estructuralmente se producen y distribuyen los recursos en el país, ya que este tipo de hambre está relacionada directamente con la pobreza material y la inequidad económica. No obstante, su atención reclama la participación directa e inmediata del Estado, de manera exactamente igual que si se tratara de una situación contingente.

[§] The Food and Agriculture Organization of the United Nations. El Derecho Humano a una Alimentación adecuada y a no padecer hambre. Roma, año 2000 <http://www.fao.org/docrep/W9990S/w9990s03.htm>, de la Comisión de derechos humanos del Distrito Federal. Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos. Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Servicio profesional en derechos humanos. México DF 2011 y del Saura J, El Derecho Humano a la Alimentación y su Exigibilidad Jurídica, Barcelona, España 2013.

Figura 1. Dimensiones estructurales y contingente del Derecho a la Alimentación



Fuente 1. Modificado de *The Food and Agriculture Organization of the United Nations*. El Derecho Humano a una Alimentación adecuada y a no padecer hambre. Roma, año 2000 <http://www.fao.org/docrep/W9990S/w9990s03.htm> y de la Comisión de derechos humanos del Distrito Federal. Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos. Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Servicio profesional en derechos humanos. México D.F., 2011.

La ENSANUT-2012 ha mostrado que la prevalencia de sobrepeso y obesidad combinada en 2012 fue de 34.4% en la población adulta de ambos sexos, apenas 1% menos que la observada en la ENSANUT-2006. En la población masculina, la prevalencia de sobrepeso y obesidad combinada, en el mismo rango de edad, en 2012 había aumentado 0.8% en relación a 2006.”⁴

En este contexto, se entiende que la “Cruzada Nacional Contra el Hambre”, que inició a principios de este año, busque cumplir con la obligación contingente del Estado de garantizar el “derecho a no padecer hambre”, mientras que la “atención al sobrepeso y la obesidad infantil” —incluida como elemento esencial del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria del 2010²⁵— tiene como meta revertir el número de adultos y niños con estos problemas.

En este documento se considera a la “Cruzada Nacional Contra el Hambre” en la zona de atención contingente, a pesar de que el gobierno federal, en su Decreto de Creación, la denomina una “estrategia de inclusión y bienestar social”, y que entre sus objetivos se encuentran “aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas” y no se ha visto al momento alguna iniciativa para colocarlo como estructural.²⁶

La razón es que, como destacan los expertos de la Cruzada,** “...no hemos visto la propuesta de desarrollo rural integral, que es lo que permitiría el desarrollo, el combate a la pobreza rural. Tampoco hemos visto los elementos técnicos de inteligencia epidemiológica que nos permitirán saber muy bien la evolución del problema”. Por ello no es posible incluirla como estrategia de realización del DHA en su dimensión estructural, ya que se desarrolla fundamentalmente como un programa contingente.²⁶

En este sentido conviene hacer algunas precisiones. El derecho a estar protegido contra el hambre se refiere no sólo a la obligación del Estado de garantizar que nadie sea privado de alimentos intencionadamente, sino a su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los individuos en riesgo de padecer hambre y atender a los que ya la padecen; es decir, a erradicar el hambre de forma inmediata.²⁷ Esta es propiamente la dimensión contingente del DHA. La FAO, por su parte, señala

** La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) instauró el 19 de abril del 2013 un comité de grupo de expertos que se encargará de presentar diagnósticos y propuestas de acción para llevar a buen puerto esta estrategia integral, integrado por José Luis de la Cruz, Enrique Provencio, Teresa Shamah, Margarita Flores de la Vega, María Antonieta Gallardo y Salvador Vega y León.

que es necesario precisar el contenido de este Derecho en lo que se refiere al término “hambre”, pues aún no se ha llegado a un consenso sobre su definición. Generalmente es un término que se utiliza para describir situaciones extremas de carencia de alimentos, así como sus consecuencias adversas secundarias.¹⁹

La Cruzada está dirigida fundamentalmente a aquella parte relativamente limitada de la población que padece hambre (y que casi siempre también es la más desfavorecida económicamente). En general, los documentos de la Cruzada se refieren al término “hambre” tanto a las consecuencias adversas secundarias a la carencia extrema de alimentos como a la propia situación extrema de carencia de alimentos. En todo caso, la mayoría de sus acciones se proponen en el campo de la atención contingente del DHA.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El país tiene firmados diversos acuerdos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que contiene decretado el Derecho a la Alimentación.⁷

Esto es de suma relevancia ya que las reformas hechas en 2011 al artículo primero constitucional obligan al Estado a cumplir los tratados internacionales de los que sea parte. Por otro lado en el mismo año el congreso modificó los artículos 4º y 27 decretando el DHA como constitucional, obligando al estado a “garantizar el acceso de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”, entre otros aspectos que hablan del desarrollo integral de la sociedad.⁸ Esto implica retomar temas que tratan sobre el ejercicio de otros derechos como la salud, la educación y, como señala Jusidman, “incluso sobre la participación y el ejercicio libre del voto”.²⁸

Como en el caso de cualquiera de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, existen obligaciones concretas de los Estados encaminadas a prevenir su violación, a combatir sus causas (especialmente la desigualdad económica y la marginación de los grupos vulnerables), y a investigar, procesar y sancionar a quienes incumplen su responsabilidad de garantizarlo.

Para lograr que estos aspectos se cumplan es necesario que los Estados desarrollen acciones en las dos dimensiones señaladas antes, estructural y contingente, y que garanticen su exigibilidad política y jurídica.

En materia de exigibilidad es deseable el desarrollo de medidas de sensibilización y prevención destinadas a crear conciencia entre la sociedad y los profesionales sobre la importancia que tiene la defensa, promoción y promoción de este derecho, especialmente entre los grupos sociales más vulnerables. De manera complementaria deben llevarse a cabo medidas de educación y formación, destinadas a modificar los programas de estudio a fin de que en todos los profesionales implicados en la defensa, promoción y protección del DHA reciban una adecuada enseñanza en este campo. Las medidas desarrolladas en el ámbito de los servicios de salud que están encaminadas

específicamente a garantizar el DHA deben considerar la posibilidad de desarrollar protocolos de seguimiento y asesoría en los casos de violación del derecho, especialmente cuando se trata de poblaciones altamente vulnerables.

Entrando propiamente al campo de la exigibilidad jurídica —que en este documento se considera como sinónimo de justiciabilidad— lo que es indispensable es el desarrollo de medidas legislativas y judiciales que puedan garantizar que las personas o grupos que consideran que su DHA está siendo violado cuenten con leyes que les permitan elevar sus peticiones a los juzgados; que en estos juzgados existan jueces competentes, capacitados para evaluar las violaciones a este derecho; que existan sanciones para quienes se demuestre que lo han violado, así como criterios de reparación y medidas para evitar la violación repetida y/o permanente del DHA.

Lo anterior implica la creación de leyes secundarias capaces de garantizar que el texto de la Constitución no sea sólo letra muerta o, como señala Abramovich, una lista de simples deseos. Al dotar de contenido jurídico al derecho, deben establecerse con claridad los alcances de las leyes, las personas (físicas o morales) que en virtud de tales leyes estén obligadas a realizar las medidas destinadas por el Estado para garantizar el DHA, a definir a los beneficiarios del derecho, así como las condiciones de su cumplimiento. Implica además la existencia de instrumentos legales de coordinación de todos los actores sociales involucrados en la defensa, promoción y protección del derecho, así como en la capacitación de los profesionales (legisladores, jueces, abogados, médicos, nutricionistas, etc.) que serán responsables de determinar cuándo se ha violado este derecho.

La creación de una infraestructura que permita la defensa jurídica del DHA no se encuentra propiamente en el ámbito de la justiciabilidad, pero es indispensable para su desarrollo adecuado y sustentable.

La exigibilidad del DHA en México es un tema relativamente nuevo, en donde pareciera que hace falta enlazar las diversas investigaciones que se han hecho en el país y que podrían dar solución a este problema.

Hasta ahora no conocemos una revisión bibliográfica de las posiciones que sostienen los actores preocupados por el DHA sobre la factibilidad de hacer justiciable este derecho en México. Este trabajo pretende cubrir esta laguna.

JUSTIFICACIÓN

En la nueva situación epidemiológica y jurídica en la que se encuentra el país, es necesario conocer la factibilidad de que el Derecho a la Alimentación sea exigible, así como la manera en que esta exigibilidad se pueda considerar en el diseño y desarrollo de los programas y políticas públicas nacionales, destinados a disminuir el problema de malnutrición.

En este trabajo pretendemos identificar, mediante una revisión sistemática de la literatura, las oportunidades, dificultades y obstáculos contenidos en este campo, así como generar evidencia y establecer recomendaciones generales, de corto y mediano plazo, sobre las vías más adecuadas para lograr este propósito.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar la factibilidad de que el Derecho a la Alimentación sea jurídica y políticamente exigible a corto o mediano plazo en México.

Objetivos específicos

1. Generar evidencia, expresada en la literatura nacional, sobre la factibilidad de que el Derecho Humano a la Alimentación en México pueda ser exigible, política y jurídicamente, en el corto o mediano plazo.
2. Describir las principales oportunidades que la literatura nacional identifica para hacer *políticamente exigible* el Derecho a la Alimentación en México.
3. Describir las principales oportunidades que la literatura nacional identifica para hacer *jurídicamente exigible* (justiciable) el Derecho Humano a la Alimentación en México.
4. Describir los principales obstáculos que la literatura nacional identifica para hacer justiciable el Derecho Humano a la Alimentación.
5. Señalar quién o quiénes deberían ser los responsables de atender los obstáculos relacionados con la justiciabilidad del Derecho Humano a la Alimentación.
6. Generar recomendaciones de corto y mediano plazo que permitan que el Derecho a la Alimentación se convierta en un instrumento útil para el diseño, desarrollo y operación de los programas y políticas públicas nacionales dirigidas contra la malnutrición en México.

MATERIAL Y MÉTODOS

Se realizó una revisión sistemática de la literatura, para identificar y resumir las publicaciones relacionadas con Derechos Humanos, Exigibilidad de los Derechos Humanos, Derecho a la Alimentación, Exigibilidad del Derecho a la Alimentación, Derecho a una alimentación Adecuada, Derecho a No Padecer Hambre, utilizando los operadores booleanos AND, NOT u OR.

Se efectuó la búsqueda de información de las siguientes bases de datos: Artemisa, Scielo, Karger, Cochrane Library y Ebsco, así como literatura gris relacionada con los temas antes mencionados, desde el 1° de enero del 2010 al 30 de junio de 2013 se agregaron algunos documentos que no corresponden a estas fechas como bases históricas para el sustento de la problemática. Se incluyó tanto literatura nacional como internacional, con el fin de estudiar antecedentes y analizar la manera en que otros países han tratado de hacer exigible el Derecho a la Alimentación. Se realizaron selecciones de artículos relevantes guiados por título y resumen.

Además de los buscadores mencionados previamente, se agregaron los de *google académico* y los de la Escuela de Medicina de Harvard ("*Countway Library of Medicine*"), bajo los mismos criterios de búsqueda.

Para efectos del análisis, inicialmente se elaboró una ficha de referencia de cada documento revisado, que incluía: autor, título, año de edición o publicación, idioma, referencia completa, ubicación del archivo, presentación y tipo de material. Posteriormente se construyó una ficha de lectura que contenía la disciplina o área de conocimiento, la descripción del problema, principales argumentos, objetivo, resultados, metodología y recomendaciones.

Como criterios de clasificación de los trabajos analizados se utilizaron: i) la dimensión en la que se inscribe el trabajo (estructural o contingente), y ii el componente del DHA abordado por el trabajo (alimentación adecuada o exigibilidad). Estos criterios se consideraron elementos de fondo para la clasificación de los resultados.

Los criterios para seleccionar los trabajos como referidos a las dimensiones estructural o contingente del DHA, fueron los siguientes:

Estudios referidos a la dimensión estructural del derecho: Fueron aquellos que analizan los medios para acceder de manera equitativa, permanente y progresiva a una alimentación suficiente, oportuna, segura y socialmente aceptable. En general estos trabajos se refieren al ámbito de los determinantes de la alimentación.

Estudios referidos a la dimensión contingente del derecho: Se trata de aquellos estudios referidos específicamente a los medios que deben desarrollarse para que las personas no padezcan hambre o para eliminar o disminuir el riesgo de padecer hambre.^{††}

Estudios referidos a la exigibilidad del derecho:

Exigibilidad política: Se trata de trabajos que analizan la forma en que puede lograrse que el Estado cumpla su papel como garante del DHA, pero específicamente a través del uso de la fuerza política, como las movilizaciones masivas, las denuncias públicas, la publicación de violaciones al derecho, el cabildeo, etcétera.

Exigibilidad jurídica: En este caso se incluyeron los trabajos referidos específicamente a la justiciabilidad del DHA, analizando la factibilidad de su puesta en marcha, las vías necesarias para alcanzarla, los organismos que podrían garantizar el derecho, los artículos de la Ley que deberían modificarse, el sentido de dichas modificaciones, y las circunstancias en las que las personas y los grupos sociales podrían reclamar judicialmente este derecho.

Como resultado, los estudios disponibles se clasificaron:

1. De acuerdo a la dimensión del DHA abordada, en:
 - a) Enfocado a la dimensión estructural.

^{††} Clasificación hecha por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su documento “Guide on legislating for the right to food” del año 2009.

- b) Enfocado a la dimensión contingente.
2. Según el componente del DHA abordado por el trabajo en:
- a) referido a Alimentación Adecuada.
 - b) referido a la exigibilidad política o jurídica del DHA.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

El estudio sólo utilizó fuentes de datos secundarias para su análisis, por lo cual no representa algún tipo de riesgo para algún tipo de población.

RESULTADOS

1. Procedimiento de sistematización de la información

En total se revisaron 43 documentos. Cada documento fue analizado, clasificado e incorporado en una base en el programa Excel 2007. Del total de documentos revisados, se incorporaron formalmente a dicha base 37, el resto fue descartado debido a que no se refería al DHA, a la alimentación o la nutrición.

- 1) Los documentos revisados se distribuyeron de la manera siguiente:

Tabla 2. Clasificación de los documentos revisados según la Teoría de los Derechos Humanos

Clasificación según la Teoría de los Derechos Humanos	Número de artículos o documentos observados por año de publicación					Total	
	Anteriores a 2010	2010	2011	2012	2013	Núm.	%
Estructurales	7	3	4	8	5	27	72.9
Contingentes	1	3	0	3	3	10	27.0
Total	8	6	4	11	8	37	100.0

Fuente: Elaboración propia

Los títulos, autores y año de publicación de los documentos que finalmente fueron analizados se presentan en la tabla 3. En ella se señala la dimensión del derecho al que cada trabajo, en general, hace mayor énfasis.

Tabla 3. Documentos revisados formalmente para la investigación

Autor(es)	Nombre del documento	Año de publicación	Según teoría de los Derechos Humanos
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la cruzada contra el hambre	2013	Estructural
Rodríguez R	México supera a EU en obesidad	2010	Contingente
Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE)	Mejores políticas para un desarrollo incluyente	2012	Estructural
Gutiérrez J, Rivera J, Shamah T, et al.	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales.	2012	Contingente
Asociación mexicana naciones unidas (AMNU)	México, cuarto lugar en obesidad infantil	2010	Contingente
UAM-X, INCMNSZ, Centro de Orientación Alimentaria	Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional. (FONAN)	2012	Estructural
Enciso A	Este año morirán 10 mil niños por enfermedades de la desnutrición	2012	Contingente
Ponce J, Ávila A, Cabada X	Publicidad, expendios, Programas Públicos... Un sistema alimentario perverso que nos enferma	2013	Contingente
Ávila A, Flores J, Rangel G.	La política alimentaria en México	2011	Estructural
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Informe de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México.	2010	Estructural

Barquera S, Rivera J, Gasca A.	Políticas y programas de alimentación y nutrición en México	2001	Contingente
Iniciativa ciudadana y desarrollo social, INCIDE	Derecho a la Alimentación en México, un acercamiento desde la perspectiva de derechos.	2010	Estructural
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Página principal de internet “Sin Hambre , Cruzada Nacional”	2013	Contingente
Organización de las Naciones Unida (ONU)	Declaración Universal de Derechos Humanos	Página web, 2012	Estructural
Comisión de derechos humanos del Distrito Federal	Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos	2011	Estructural
Saura Jaume	El Derecho Humano a la Alimentación y su Exigibilidad Jurídica	2013	Estructural
FoodFirst Information and Action Network (FIAN).	Cómo promover la justiciabilidad del Derecho Humano a la Alimentación en Centro América, una estrategia multidimensional.	2009	Estructural
Abramovich, V, Courtis C	Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales	1997	Estructural
Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. Oliver de Shutter	Página oficial, http://www.srfood.org	Página editada en el año 2013	Estructural
The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)	EL Derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales	2009	Estructural
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	ONU/ Gobierno Federal Mexicano	1981	Estructural

The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)	Página web, El Derecho a una alimentación adecuada. http://www.fao.org/righttofood/acc-rca-del-derecho-a-la-alimentacion/es/	Editada 2012	Estructural
Foro internacional del centro de Europa- Tercer Mundo (CETIM)	El Derecho a la Alimentación	2005	Estructural
Secretaría de Salud	Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad	2010	Contingente
Enciso A	Los expertos de la cruzada de SEDESOL ignoran estrategias y funciones del plan	2013	Contingente
The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)	Guide on Legislating for the right to food.	2009	Estructural
Jusidman C, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE	La alimentación: Un derecho postergado y un riesgo inminente	2011	Estructural
Drèze J	Democracy and right to food	2004	Estructural
Ministerio de Desarrollo agrario del Brasil	Fome Zero (programa hambre cero), la experiencia brasileña	2012	Estructural
Comisión De Derechos Humanos del Distrito Federal	Defensor, Derecho a la Alimentación	2012	Estructural
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)	Reporte sobre la discriminación en México 2012, Salud y alimentación. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)	2012	Estructural

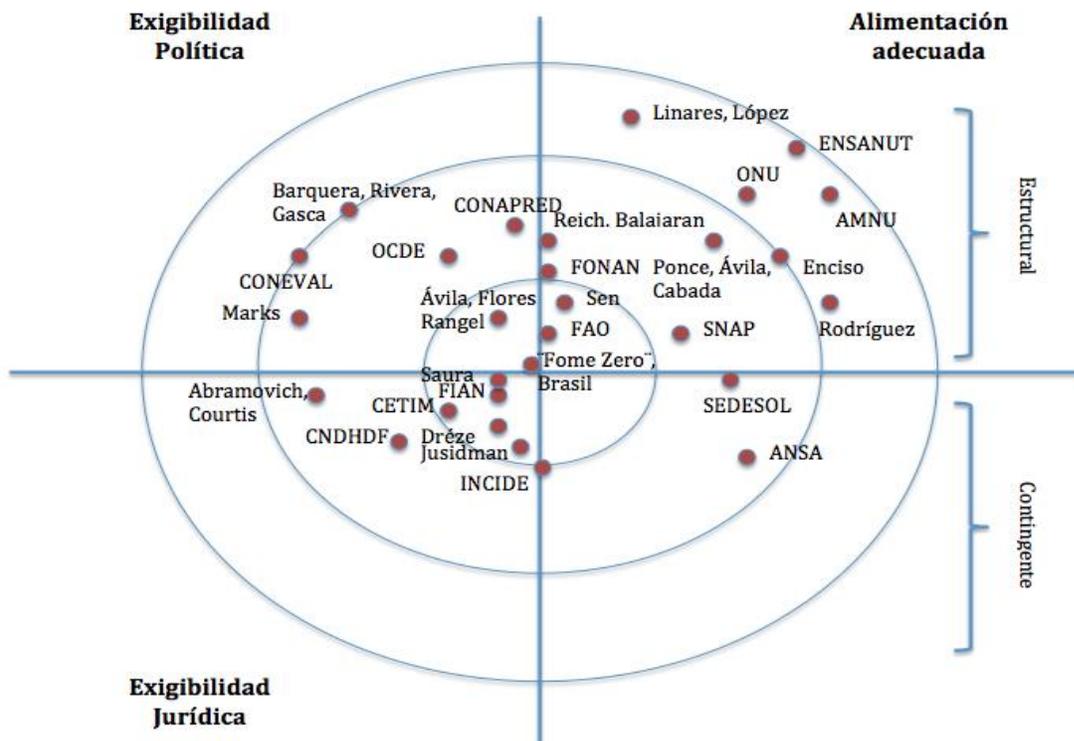
Universidad Autónoma de México, Unidad Xochimilco	Foro sobre el Derecho a la Alimentación.	2013	Estructural
Reich M, Balarajan Y	Political Economy Analysis for Food and Nutrition Security	2012	Estructural
Marks S	Human Rights: A Brief Introduction	2013	Estructural
Linares N, López O.	La equidad en salud: propuestas conceptuales, aspectos críticos y perspectivas desde el campo de la salud colectiva	2008	Estructural
Sen A	¿Por qué la equidad en salud?	2002	Estructura
Center for the Study of the Presidency and Congress (CSPC).	SNAP to health: A Fresh Approach to Improving Nutrition in the Supplemental Nutrition Assistance Program	2012	Contingente

Fuente. Elaboración propia

2. Resultados generales

En esta investigación se encontraron dos formas de abordar el DHA: la primera se refiere a la forma de hacerlo efectivo, abordando aspectos tales como la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad de los alimentos (lo que hemos denominado *alimentación adecuada*). La segunda alude a la manera de hacer exigible el DHA, tanto desde el punto de vista de su exigibilidad política como a partir de su justiciabilidad (figura 1).

Figura 1. Distribución de los trabajos analizados dependiendo del componente del DHA involucrado (alimentación adecuada o derecho a no padecer hambre), nivel de análisis (estructural o contingente) y tipo de exigibilidad (política o jurídica).



Fuente. Elaboración propia

En la figura 1 se presenta en forma gráfica la ubicación de los trabajos revisados formalmente, clasificados según el componente del DHA abordado (alimentación adecuada o derecho a no padecer hambre), el nivel de análisis elegido por el autor (estructural o contingente), el tipo de exigibilidad que centralmente se analiza (política o jurídica) y la intención original del trabajo (es decir, si su principal objetivo se relaciona directamente con la exigibilidad del DHA). La figura busca orientar al lector sobre los principales contenidos de los trabajos revisados. En el círculo central se ubican los documentos que, aunque no sea su propósito explícito, abordan el DHA y su exigibilidad jurídica o política. En el círculo medio se ubican los autores que hablan del DHA pero sin abordar su exigibilidad. Los documentos ubicados en el círculo externo proporcionan datos importantes sobre la situación alimentaria y nutricional en el país y la equidad de su distribución poblacional. Estos últimos trabajos no tenían como propósito principal analizar el DHA, pero fueron incluidos en el análisis debido a la relevancia de la información que contienen. La representación gráfica de los trabajos, naturalmente, no busca calificar su calidad o importancia, sino describir su cercanía con el tema de revisión.

3. Oportunidades y limitaciones para alcanzar una alimentación adecuada

Como muestra la figura 1, existen muy pocos trabajos relacionados directamente con la exigibilidad del DHA, y la mayoría alude a las condiciones en las que sería posible garantizar una alimentación adecuada.

Estas condiciones son planteadas en forma de necesidades y, aunque su espectro es muy amplio, en general se refieren a las condiciones económicas, políticas y sociales que el país tendría que alcanzar para que la población general y sus grupos vulnerables puedan acceder a una alimentación adecuada, segura, suficiente y oportuna. Las propuestas se enmarcan en las áreas del crecimiento económico y el desarrollo agropecuario, pesquero, industrial, comercial y tecnológico. La preocupación por el mejoramiento de las condiciones educativas, el acceso al empleo y el incremento del

ingreso económico real son preocupaciones constantes, que atraviesan la mayoría de los trabajos revisados. En muchos casos, además, está implícito que el Estado no es responsable de llevar el alimento a las mesas de las personas, pero sí de garantizar que éstas tendrán la oportunidad de llevarlo por sí mismas.

Un elemento que debe destacarse es que la mayoría de los trabajos se refiere a la desnutrición (especialmente a la desnutrición infantil) pero casi ninguno hace mención explícitamente de otras formas de malnutrición, como el sobrepeso y la obesidad. Aun así, destaca que prácticamente todos los trabajos consideren que la alimentación y la nutrición de la población es una responsabilidad del Estado y que es necesario hacer esfuerzos más allá de los aspectos estrictamente técnicos.

Las principales propuestas identificadas en los documentos para alcanzar una alimentación adecuada se refieren a los siguientes aspectos:

1. Es necesario fortalecer la congruencia entre las políticas agrícolas y la sostenibilidad ambiental.^{2·3·19}
2. Es necesario fomentar la agricultura familiar mediante el acceso a crédito y servicios financieros, así como a asistencia técnica.⁹
3. Debe mejorarse la situación de los segmentos más vulnerables de la sociedad mediante el principio de “no discriminación” y la incorporación del acceso a una alimentación adecuada como parte de las estrategias de reducción de la pobreza.^{17·19}
4. Es indispensable mejorar la producción, la conservación y la distribución de los alimentos, y educar bajo los principios de la mejor nutrición posible.³⁹
5. Deben hacerse esfuerzos para retornar a una alimentación saludable, reconstruyendo el sistema alimentario a partir de políticas públicas que impulsen la producción local mediante subsidios y otros mecanismos de protección; también debe promoverse el consumo de insumos básicos (frijol, maíz, frutas y verduras).⁷

6. Finalmente, en estos procesos debe garantizarse la participación efectiva de la comunidad.^{2,3}

Entre los principales obstáculos identificados para alcanzar las proyecciones señaladas se mencionaron los siguientes:

1. La acelerada transición epidemiológica y demográfica que presenta el país.⁶
2. que existan enormes brechas de desigualdad económica y desempleo creciente, así como segmentos de la población considerablemente segregados; la población indígena se encuentra muy marginada.⁶
3. La importación de los productos agropecuarios que permiten el abasto de alimentos muestra una tendencia creciente. El sector agrícola representó apenas el 3.6% del PIB en México en 2010, aunque ese mismo año empleó 12.7% de la fuerza laboral.^{2,3}
6,39
4. Según algunos estudios, la industria alimentaria y los intereses corporativos pueden dar marcha atrás a los cambios en los programas de salud y nutrición, establecer precios relativamente altos a la comida saludable, y promover normas sociales en favor del sobreconsumo de alimentos de baja calidad, sobre todo en los estratos sociales más bajos.^{7,8,29}
5. Los programas de nutrición y alimentación no han desarrollado en los profesionales capacidades suficientes en educación, promoción y gestión de políticas y programas.^{7,17}
6. La capacidad productiva de las regiones más pobres se ve cada vez más amenazada por su vulnerabilidad ante los fenómenos climatológicos.³⁰
7. La infraestructura productiva, comercial y de servicios que prevalece en las comunidades rurales más alejadas es precaria.
8. La desigualdad de ingresos impacta la canasta básica a la que se tiene acceso.

9. Existe concentración de ciertos mercados, y sólo pocos agentes participan en la provisión de bienes y servicios alimenticios.³⁹
11. Finalmente, en tanto los alimentos sigan siendo fundamentalmente una mercancía, el problema del hambre y la malnutrición seguirá siendo una consecuencia directa de la pobreza —extrema en muchos casos— de la población.²³

4. Oportunidades y limitaciones para lograr la justiciabilidad del DHA

Los análisis sobre la exigibilidad del DHA, especialmente en su vertiente jurídica, son escasos y abordan el tema de manera indirecta. Los estudios de mayor relevancia, en cuanto al DHA y su exigibilidad, son los diez que se encuentran en el centro de la figura 1.

El primer encuentro relevante en este apartado se refiere a que la mayoría de los documentos revisados acepta directa o indirectamente que el DHA puede ser exigible. 26 de ellos mencionan la justiciabilidad del derecho, pero sólo seis señalan aspectos concretos sobre las oportunidades y obstáculos que existen para alcanzarla, y lo hacen en forma relativamente superficial. La mayoría, además, no señala el plazo en los que este atributo puede alcanzarse.

Entre las propuestas que los distintos trabajos contienen en materia de exigibilidad jurídica del DHA, destacan las siguientes:

1. Es necesario crear una ley reglamentaria que establezca medidas y políticas, basadas en una visión interdisciplinaria, capaz de involucrar conjuntamente a las autoridades en materia agrícola, salud y desarrollo social en los esfuerzos por hacer efectivo el DHA.^{20,39}
2. Es necesario crear el *Consejo Nacional de la Alimentación* —basado en la participación ciudadana y académica— y el *Observatorio de Alimentación y Nutrición*,

capaz de generar, procesar y utilizar indicadores de bienestar basados en la teoría de los derechos humanos, el crecimiento económico y el desarrollo social.^{7,39}

3. Debe mejorar la coordinación formal entre los ministerios implicados en el DHA y entre los niveles, nacional y local de gobierno, establecer claramente las competencias y responsabilidades legales de cada uno, y acordar plazos precisos para el logro de las dimensiones del derecho a la alimentación que requieran de una realización progresiva.¹⁹
6. Se deben identificar, lo antes posible, las amenazas emergentes al derecho a la alimentación a través de sistemas permanentes de supervisión.^{20,3}
7. Deben establecerse sistemas que permitan que la población sepa que puede acudir a diversos mecanismos para su protección judicial, de qué tipo de mecanismo jurídico se trata y cómo puede acceder a ellos.
8. Debe hacerse factible que los jueces incluyan sentencias sobre el DHA, incluso relacionadas con otros derechos.²²
9. Es indispensable promover la capacitación de abogados para hacer uso de los recursos jurídicos disponibles en defensa del DHA, y tratar que los estudiantes de derecho reciban información sobre el DHA y otros DESCAs.²²
10. Es necesario tomar ventaja de los tribunales ya existentes hacer más claras y específicas las leyes relacionadas directa e indirectamente con el DHA.^{20,39}

Entre los obstáculos identificados para alcanzar la justiciabilidad del DHA se identificaron los siguientes:

1. La satisfacción de los DESCAs, como el DHA, resulta compleja y costosa, y depende de la disponibilidad de recursos del Estado.²³
2. Es un impedimento que las doctrinas sobre el trabajo digno, los Derechos Humanos y el acceso a los recursos naturales constituyan compartimientos aislados.²²

3. La justiciabilidad del DHA es un tema “prácticamente inexplorado”, según *The FoodFirst Information and Action Network*, y es un obstáculo grave que las autoridades públicas no tengan claro que los derechos humanos implican obligaciones exigibles para sus titulares y no simples acciones caritativas.¹⁷
4. Existe un arraigo a políticas asistencialistas, y no existe una política clara sobre seguridad alimentaria.³⁹
5. No se están realizando acciones transversales, concretas y coordinadas con otros rubros que inciden en el problema de carencia alimentaria, como la educación, salud, seguridad social, vivienda e ingreso de las familias.^{1,12}
6. Abramovich y Courtis refieren que el principal problema es la negativa a aceptar el valor jurídico de los DESC y la creencia de que todas las responsabilidades del Estado son negativas.¹⁸
7. Para Drèze, el principal problema es identificar los derechos y responsabilidades asociadas con el DHA pues, a diferencia de otros derechos, en el caso del DHA estas responsabilidades no son obvias.²⁹
8. Reich y Balajaran mencionan cuatro obstáculos: a) “el sistema de nutrición está fragmentado y no coordinado, desde el nivel global hasta el comunitario; b) La nutrición no tiene un espacio natural en las instituciones gubernamentales; c) La multiplicidad de propietarios para la nutrición crea una multiplicidad de narrativas acerca de la nutrición, y d) Sigue habiendo una limitada capacidad de los nutricionistas para manejar la dinámica política que se requiere para formular políticas nutricionales.³⁷
9. Finalmente, Marks menciona que el único caso en que puede exigirse la justiciabilidad de los DESC es cuando el Estado no ha cumplido claramente con sus obligaciones.

En cuanto a quién debería ser el principal responsable de atender los obstáculos se encontró que, a pesar de que la mayoría de los estudios se limita a decir que es el Estado el principal responsable de garantizar el DHA, existen algunos documentos que señalan específicamente quién o quiénes deberían hacerse cargo:

FONAN refiere que debe crearse el *Observatorio de la Alimentación y Nutrición*, así como el *Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición*.⁶

Ávila y colaboradores menciona que es necesaria la creación de una ley marco que integre una estrategia nacional para la realización del DHA y un programa nacional de alimentación y nutrición capaz de coordinar a las diferentes instituciones involucradas⁹.

En el caso de Brasil, a partir de la instauración de la política resumida en el “Fome Zero”, el Gobierno Federal es el responsable directo de garantizar el DHA. Para coordinar el proceso de garantía se instauraron dependencias como el “Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición” —que tiene entre sus funciones las de “...asesorar al Presidente de la Republica en la formulación de políticas y la definición de directrices para que el Gobierno garantice el derecho humano a la alimentación”— y un “Gabinete del Ministro de Estado Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre”, vinculado a la Presidencia de la República, que es el “responsable de la unión de las políticas y programas de los gobiernos federales, estatales, municipales y las acciones de la sociedad civil ligadas a las producción alimentaria, alimentación y nutrición”³².

DISCUSIÓN

Los resultados de la revisión pueden dividirse según se refieran a alcanzar una alimentación adecuada, o lograr su exigibilidad política y jurídica.

En el primer caso destacan las propuestas referidas a la necesidad de hacer ajustes a las políticas públicas tanto en el sector agropecuario como alimenticio, al fomento de la agricultura familiar y a la protección de grupos vulnerables. Todas ellas se relacionan con la salud pública, considerada en forma amplia. Sobre este tema se han desarrollado amplios debates y consideramos que en general los encuentros no se apartan significativamente de lo que se reporta en otros documentos.

En lo que respecta a la exigibilidad del DHA, es preciso recuperar los planteamientos señalados antes acerca de las relaciones entre dicha exigibilidad y las posibilidades de operar las propuestas generadas por la salud pública. De acuerdo con Gostin³³, la única forma de lograr una mejora en la salud de la población tiene que ver con la posibilidad de hacer obligatorio el cumplimiento de ciertas acciones, probadamente eficaces, por parte de los diferentes agentes sociales involucrados en su realización. Lo anterior implica la necesidad de convertir estas propuestas en reglas cuyo cumplimiento esté firmemente garantizado por el Estado. En este caso se encuentran las normas para la prestación de servicios de salud; para la producción, distribución y consumo de medicamentos; para llevar a cabo experimentos en sujetos humanos, para la disposición de cadáveres y órganos humanos, y para la capacitación de los profesionales de la salud, por ejemplo. Las normas relacionadas con la salud de la población no sólo incluyen a las instituciones médicas, sino a todos aquellos espacios de la sociedad cuyas acciones tienen efectos sobre la salud humana, como los que se refieren a la organización del trabajo, la calidad y cantidad de los servicios públicos y la producción y manejo de los alimentos. En la mayoría de los casos, como sucede con el uso del cinturón de seguridad en los automóviles, estas acciones incluyen claramente a las autoridades de salud, a las empresas productoras de bienes, a los legisladores, a las autoridades responsables de la seguridad vial y a los usuarios. En muchos casos intervienen también asociaciones de defensa de los derechos humanos, como en las limitaciones de tránsito que se imponen

como medidas de seguridad para el combate de las epidemias, o cuando por razones económicas se racionan los bienes y servicios de salud, como en el caso de los trasplantes de órganos. Como puede notarse, la forma en que las propuestas de la salud pública se convierten en mejoras reales de la salud de la población es mucho más complicada de que lo que parece a simple vista, y comporta ajustes legales, consideraciones éticas y una cierta perspectiva sobre los derechos humanos. En este sentido, las leyes tienen la misión de permitir la operación de la salud pública, asignando funciones, responsabilidades y beneficiarios de las acciones sanitarias.

La exigibilidad de cualquier derecho humano, desarrollada para convertirlo en una herramienta efectiva para mejorar la salud de la población, debe desplegarse en tres niveles: a) a escala individual, buscando que las regulaciones modifiquen el comportamiento de las personas mediante la educación, los incentivos y la disuasión; b) a escala gubernamental, estableciendo las reglas con las que el Estado garantizará el cumplimiento efectivo del derecho, adoptará medidas para sancionar las violaciones y reparará los daños provocados por su violación, y c) a escala sociedad, estableciendo regulaciones que impidan que otros agentes morales fuera del gobierno (empresas privadas, medios de masivos de comunicación, iglesias, etcétera) obstaculicen el cumplimiento del derecho al poner sus intereses sobre los de la población.

Una vez hechas estas consideraciones, debemos señalar que varios de los documentos revisados están claramente basados en la teoría de los derechos humanos. Este es el caso de los trabajos de Abramovich y Curtis¹⁸, Drèze²⁴, Saura¹⁶ y Jusidman²⁸, los cuales detallan las obligaciones directas e indirectas del Estado en materia de derechos humanos, así como sus componentes fundamentales: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, calidad y aceptabilidad; esta postura también se encuentra en algunos documentos internacionales, como los de organización *Food First Information and Action Network* (FIAN¹⁷) o el CETIM²³, en los cuales se exponen, aunque sólo a nivel general, las dos diferentes vías de exigibilidad de los DESCAs: la política y la jurídica²².

Marks³¹ refiere que los DESCAs se hacen justiciables a medida que el pueblo lo exige, y no concuerda con lo dicho por Abramovich-Curtis¹⁸ o Saura¹⁶, los cuales mencionan que

los DESCAs son justiciables por naturaleza. De hecho, al otorgar historicidad a la justiciabilidad del DHA, Marks³¹ se aparta significativamente de la mayoría de los autores analizados.

Los documentos que aceptan explícitamente la justiciabilidad del DHA por lo general se refieren a la forma en que se pueden estructurar las políticas públicas, así como a la importancia que tendrán los legisladores para definir las leyes que deben ser instauradas, y el papel de los jueces para ponerlas en marcha. Por esta razón, como precisa el CETIM²³, es necesario que los DESCAs sean enseñados desde la licenciatura en derecho con el fin que los abogados y jueces tengan las herramientas necesarias para poder hacerlos justiciables.

Algunas de las complicaciones que señalan prácticamente todos los documentos son la complejidad que existe para el estudio de los DESCAs, la necesidad de construir nuevas metodologías para su abordaje, y la falta de homogeneidad entre los instrumentos internacionales y los que proponen las leyes nacionales.

Saura¹⁶ propone una clasificación que tiene cuatro niveles de obligaciones en relación a la exigibilidad del DHA (resumidos en la tabla 1) y que son, a saber: “respetar, proteger, garantizar y satisfacer”. De acuerdo con este autor, en el caso de los Estados nacionales estas obligaciones siempre serán directas. Las organizaciones internacionales, en cambio, sólo tienen la obligación directa de respetar y proteger; las empresas privadas, las organizaciones no estatales y las personas tienen la obligación indirecta de respetar¹⁶.

Jean Drèze; **Error! Marcador no definido.** explica que el DHA es mucho más complejo que otros derechos humanos; señala que este derecho, para ser exigible, requiere que otros derechos sean cubiertos paralelamente, como el derecho al trabajo, a la información, a la educación, etc. En los casos contingentes (representados por el *derecho a no padecer hambre*) podría haber varias interpretaciones —si “alimentar”, por ejemplo, se refiere a proporcionar un determinado número de comidas por día, de nutrientes específicos, de calorías por kilogramo de peso, e incluye evitar alimentos no nutritivos, etc. El mismo autor menciona que la nutrición en sí misma es muy compleja

como para estandarizarla, como puede hacerse con el acceso al agua potable, los cuidados básicos de salud, las buenas prácticas higiénicas, etc.

En México, gracias a la reforma de los artículos 4º y 27 constitucional, se abrió una gran oportunidad para lograr la exigibilidad del DHA, pero aún se requieren grandes esfuerzos para que este derecho pueda garantizarse de manera plena, no sólo en lo que respecta a la creación de políticas y programas para mejorar la producción, distribución y acceso de los alimentos sino, sobre todo, para el desarrollo de instrumentos jurídicos, adecuados y pertinentes, que la población sea capaz de utilizar para reclamar efectivamente el cumplimiento de este derecho.²⁶

Como ejemplo del primer caso, la creación de políticas y programas encaminadas a mejorar la producción, distribución y acceso de los alimentos, en el Foro sobre DHA realizado en la Universidad Autónoma Metropolitana en 2013 se dijo que en México existe un ataque a la vida del campo, un desmantelamiento de las instituciones de apoyo a la producción de alimentos (créditos, asistencia técnica), destrucción de la vida campesina, alta migración (lo que provoca fragmentación familiar), pérdida de la soberanía alimentaria, agresión a la tierra (suelos, agua, bosques, biodiversidad), ataque a la variedad y diversidad genética de algunos productos como el maíz, y a la vida de las personas³⁴.

El segundo caso, que constituye la materia central de este trabajo, se refiere al escaso desarrollo de leyes y reglamentos específicos que conformen una especie de “masa crítica jurídica” capaz de garantizar la justiciabilidad del DHA. En este caso se propone 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 que coordine las diferentes instituciones involucradas en la realización del DHA, como las Secretarías de Salud y Economía, SEDESOL y SAGARPA, entre otras⁹.

Un esfuerzo por unir las acciones programáticas con las acciones políticas y jurídicas es el programa “*Fome Zero*” (Hambre Cero)³², decretado por el gobierno Brasileño desde 2001. Se trata de una unión de políticas de seguridad alimentaria, desarrollo rural y lucha

contra la pobreza. En la presentación de ese programa se dieron a conocer dos ejes, uno central o estructural —basado en el desarrollo de políticas destinadas a la redistribución de la renta, el crecimiento de la producción, la generación de empleo y la reforma agraria— y otro destinado a la realización de intervenciones de emergencia, denominadas “políticas compensatorias”. El documento indica que el gobierno no debe limitarse sólo al funcionamiento de estas últimas; hacerlo así “sólo significaría desperdiciar recursos, engañar a la sociedad y perpetuar el problema”. La justificación es que “las políticas estructurales requieren años y a veces décadas para generar frutos consistentes”³². Cabe destacar que Brasil tuvo un crecimiento económico del producto interno bruto (PIB) en los último 10 años de 4.1% en promedio, mientras que México presentó un crecimiento anual de 1.5% en el mismo periodo, en promedio, lo cual en cierta manera explica el distinto alcance de sus objetivos.^{35,36}

Reich y Balajaran identifican cuatro temas emergentes sobre la economía política de la alimentación y la seguridad alimentaria. En primer lugar, “el sistema de nutrición está fragmentado y no coordinado, desde el nivel global hasta el comunitario. En segundo lugar, la nutrición no tiene un espacio natural en las instituciones gubernamentales. En tercer término, la multiplicidad de especialistas (que ellos denominan “propietarios”) de la nutrición crea una multiplicidad de narrativas acerca de este fenómeno. En cuarto lugar, se aprecia una limitada capacidad de los ‘nutricionistas’ para alcanzar las habilidades necesarias para formular políticas nutricionales a escala global”.³⁷. Además, existe un gran obstáculo a combatir, representado por la gran inequidad en salud en el país.³⁸ Entre las más relevantes e injustas se encuentran las que se refieren a la alimentación y la nutrición.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), por ejemplo, presentó en 2012 el *Reporte sobre la discriminación en México, Salud y Alimentación*, donde se ofrece un diagnóstico de las barreras de acceso al consumo alimentario. El reporte señala que la primera barrera para el consumo alimentario es “la desigualdad en el nivel de ingreso”, la cual atribuye a la mala distribución de los ingresos económicos³⁹.

Estas situaciones demuestran que el panorama en el que el DHA debe realizarse es sumamente complejo. La equidad en salud, según el premio nobel Amartya Sen⁴⁰, no concierne únicamente a la salud, sino que debe abordarse desde el ámbito más amplio de la imparcialidad y la justicia de los acuerdos sociales, incluida la distribución económica y considerando el papel de la salud en la vida y la libertad humana⁴⁰. Esta es la razón por la que la equidad en salud y la equidad alimentaria son fundamentales para entender la justicia social.

De acuerdo con nuestros encuentros, la mayoría de los trabajos publicados durante el periodo de estudio apuntan a la necesidad de abordar el problema del Derecho a la Alimentación desde una perspectiva estructural, pero sin tocar el problema de la exigibilidad del derecho. Aquellos trabajos que sí abordan el problema de la exigibilidad del derecho se refieren fundamentalmente a su exigibilidad política, aunque prácticamente en ningún caso se desarrolla el tema. Finalmente, los pocos trabajos que abordan el problema de la exigibilidad jurídica del DHA hacen propuestas muy generales, que no se desarrollan plenamente, ni debaten contra otras propuestas.

Una posible respuesta a este hecho se encontraría en el escaso tiempo transcurrido a partir de las modificaciones constitucionales que incorporaron este derecho en México. No obstante, a pesar de que el Derecho a la Salud está por cumplir tres décadas de haber sido incorporado en la constitución política mexicana, no sólo todavía no es plenamente justiciable, sino que se trata de uno de los derechos humanos menos justiciables en México. Por lo tanto, es probable que el problema del escaso desarrollo del tema en México y en el mundo se deba a la naturaleza de este tipo de derechos, a los que no es fácil dotar de contenidos positivos (como sí ocurre con los derechos denominados “prestacionales”) de manera inmediata y directa, pues ni siquiera su definición es evidente.

Aun así, es necesario realizar mayores esfuerzos para acompañar los avances en materia de políticas y programas dirigidos a combatir los problema de malnutrición relacionados con el DHA —en los que cada es más claro el compromiso de fortalecer la dimensión estructural del derecho— con un desarrollo semejante en el ámbito de las

leyes, los reglamentos, la capacitación de los jueces, la conciencia de los profesionales de la salud y la educación de la sociedad en general.

Como menciona el FIAN¹⁷, mientras las dos posiciones no confluyan en una sola estrategia, no podrá lograrse por completo la exigibilidad del DHA.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Como se señaló en el planteamiento del problema —y como confirmamos en la revisión de los trabajos analizados—, para garantizar la plena justiciabilidad del DHA es necesario el desarrollo de medidas legislativas y judiciales que sean capaces de garantizar que las personas o grupos que consideran que su DHA está siendo violado cuenten con leyes que les permitan elevar sus quejas a los juzgados; que haya juzgados suficientes, que garanticen juicios expeditos y oportunos; que haya jueces capacitados para evaluar las violaciones al DHA y que, cuando se demuestre que alguien ha violado este derecho, sea sancionado justamente, evitando que la violación permanezca o se repita.

En el caso específico de México, ninguno de los dos artículos constitucionales relacionados con el DHA señalan la forma en que este derecho puede ser justiciable, ni tampoco los organismos o estructuras gubernamentales que deben hacerse cargo de garantizar su exigibilidad jurídica. No obstante, la mayoría de los documentos revisados aceptan que las reformas constitucionales de 2011 son un verdadero avance en materia de derechos humanos en México, y algunos afirman que es posible cambiar radicalmente la situación alimenticia del país siempre y cuando la sociedad logre que sus legisladores actúen con la convicción de que la alimentación es un derecho que se puede garantizar jurídicamente. Como señala Jusidman²⁸, este tipo de modificaciones implica cambios sustantivos en el país, “incluso sobre la participación y el ejercicio libre del voto”.²⁸

De acuerdo con los documentos revisados, la exigibilidad jurídica del DHA requiere que se definan con claridad las leyes reglamentarias y vías precisas que la población debe seguir para ejercer dicho derecho, así como las instituciones responsables de tutelarlos y las circunstancias y condiciones en las que puede considerarse violado. Abramovich y Curtis¹⁸ señalan que para lograrlo es necesario desglosar los componentes del DHA

con mucha mayor profundidad, incorporando los análisis de expertos de las diferentes áreas relacionadas con la alimentación y nutrición, incluyendo a los sectores agropecuario y económico.

Un tema muy atendible es la creación de dependencias directamente responsables del diseño, conducción y evaluación de una política nacional dirigida a garantizar el alcance de una nutrición y alimentación adecuada por todos los mexicanos. Ávila sugiere la creación de un organismo semejante a un *Consejo Nacional de la Alimentación*, con participación ciudadana y académica, y la creación de un *Observatorio de Alimentación y Nutrición*, que genere, procese y utilice indicadores de bienestar basados en derechos, crecimiento económico y desarrollo social”⁶

Lo que parece indiscutible es la necesidad de crear 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 coordinen las diferentes instituciones involucradas en la alimentación y la nutrición de los mexicanos⁹:

También es necesario evaluar si es posible tener un *derecho a la protección alimentaria*. Existe un antecedente en la Observación General 12 del PIDESC, de 1999²¹, que señala que el DHA debe incluir la adopción de aquellas medidas inmediatas y urgentes encaminadas a garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición (lo que conceptualmente debería incluir a la obesidad, en especial a la obesidad infantil).

El *derecho a la protección alimentaria* podría ser semejante al adoptado por México mediante el *Derecho a la Protección de la Salud* que, al plantearse garantizar la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad de los servicios de salud a todos los mexicanos, convirtió el Derecho a la Salud (un derecho muy difícil de hacer operable) en una especie de derecho-prestación. Naturalmente, aunque el *derecho a la protección de la salud* se encuentra plasmado en la Constitución Política del país, aún es necesario evaluar si el Estado ha logrado hacer cultural y económicamente accesibles los servicios

de salud a todos los mexicanos de manera equitativa, segura y con calidad. Aun así, vale la pena reflexionar sobre este antecedente.

Recomendaciones

A lo largo de este documento se han presentado recomendaciones sobre cómo hacer exigible o justiciable el DHA, que los tomadores de decisiones pueden utilizar como herramientas de Salud Pública para el desarrollo de programas y políticas de nutrición.

Para comenzar, aunque la creación de una infraestructura que permita la defensa jurídica del DHA no se encuentra propiamente en el ámbito de la justiciabilidad, es indispensable para su desarrollo adecuado y sustentable. Debe promoverse el desarrollo de las leyes necesarias junto con la creación paralela de una infraestructura que las soporte.

Por otra parte, es necesario que se incluya dentro del DHA el problema del sobrepeso y la obesidad infantil, así como se ha hecho con el Derecho a no Padecer Hambre, a fin de garantizar que la malnutrición no sea para los niños causa de estigmatización social, de pérdida de la autoestima, de deterioro prematuro y permanente de la salud, de mortalidad temprana o de amenaza de graves discapacidades.

A mediano plazo, debe impulsarse la creación de políticas relacionadas con la nutrición y la alimentación bajo la perspectiva del DHA. Para ello es indispensable realizar investigaciones más específicas y de mayor profundidad sobre las leyes que deben garantizar dicho derecho, pero sin limitarse a fortalecer únicamente los programas relacionados con la provisión de alimentos, considerando que en la alimentación concurren otros derechos que interactúan con el primero, como el derecho a la salud, a la educación, a la información y al trabajo digno, entre otros.

Las organizaciones no gubernamentales y las diferentes redes sociales tienen una influencia enorme en la percepción pública de los problemas de nutrición y juegan un rol dominante en los debates públicos, por esta razón cualquier reforma política debe considerar que el cambio no sucederá sin su apoyo. Es necesaria una coalición entre los actores políticos y sociales.

Asimismo, parece necesaria una mejor comunicación y vinculación entre las diferentes Secretarías de Estado relacionadas con el Derecho Humano a la Alimentación, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la Secretaría de Desarrollo Social.

El impulso de investigaciones y estudios que den cuenta de estos temas es un asunto de la mayor importancia, que debe iniciarse de inmediato con el concurso de todas las profesiones preocupadas por la alimentación y la nutrición de la población.

LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Una de las principales limitaciones de este estudio es que incorporó únicamente documentos que se encuentran disponibles en la web. Por esta razón, no se incluyeron tesis de licenciatura, maestría y doctorado, pues la gran mayoría de éstas sólo son accesibles dentro de las bibliotecas universitarias. Entre ellas destacan las que probablemente existen en las escuelas y facultades de derecho. Desconocemos si éste es un tema sobre el que se hayan hecho incursiones recientemente, pero sería muy interesante conocer lo que en los últimos años se ha producido en el campo universitario.

Otras limitaciones influyen en la calidad de los resultados. El hecho de que no todos los foros y reuniones realizados en el país sobre el DHA fueran documentados en extenso, ha impedido su citación en este trabajo.

Finalmente, una limitación relevante del estudio se refiere al origen profesional de la responsable de la revisión, ajena al campo del derecho.

REFERENCIAS

- ¹ Secretaría de Desarrollo Social. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. México DF, Secretaría de Desarrollo Social; 2012. Consultada el 18 de marzo del 2013. Disponible en: <http://cruzadacontraelhambre.gob.mx/downloads/decreto-cruzada-contra-el-hambre.pdf>
- ² Rodríguez R. OCDE: México supera a EU en obesidad. El universal en línea, 2010. Consultada el 6 de marzo del 2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35586.html>,
- ³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Serie “Mejores Políticas” México, Mejores políticas para un desarrollo incluyente. México DF, Septiembre 2012. Consultado en 6 de marzo del 2013. Disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>
- ⁴ Gutiérrez J, Rivera J, Shamah T, et al. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública (MX), 2012
- ⁵ Asociación Mexicana Naciones Unidas (AMNU). México, cuarto lugar en obesidad infantil. Revisado el 02 de mayo del 2013. Publicado en el año 2010, disponible en: http://www.amnu.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=31:articulo-2&catid=10:articulos
- ⁶ UAM-X, INCMNSZ, Centro de Orientación Alimentaria .Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional. FONAN, 11 y 12 de junio del 2012. <http://fonan.nutricionenmexico.com/> , Visitada el 18 de Febrero del 2013.
- ⁷ Enciso A. Este año morirán 10 mil niños por enfermedades de la desnutrición. Periódico la Jornada. Martes 16 de Octubre del año 2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/16/sociedad/040n1soc> Visitada el 18 de Febrero del 2013.
- ⁸ Ponce J, Ávila A, Cabada X. Publicidad, expendios, Programas Públicos...Un sistema alimentario perverso que nos enferma. La Jornada de Campo, suplemento informativo del Periódico La Jornada 16 de Febrero del 2013, núm. 65. <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/16/cam-publicidad.html> Visitada el 18 de Febrero del 2013.
- ⁹ Ávila A, Flores J, Rangel G. La política alimentaria en México. Edit. Cámara de Diputados LXI Legislatura/ Congreso de la Unión. México DF, 2011; 217 pág.
- ¹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México. México, DF. CONEVAL, 2010
- ¹¹ Barquera S, Rivera J, Gasca A. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. Salud Pública Mex 2001; 43:464-477
- ¹² Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, AC. EL Derecho a la Alimentación en México, un acercamiento desde la perspectiva de derechos. Observatorio de la política social y derechos humanos. Mc editores, México DF ,2010.
- ¹³ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), página principal de internet “Sin Hambre , Cruzada Nacional”, Gobierno de la República, México DF, 2013, acceso a la página 28 de abril del 2013 <http://sinhambre.gob.mx/>
- ¹⁴ Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. Año 2012. Visitada el 13 de Diciembre del 2012. <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>
- ¹⁵ Comisión de derechos humanos del Distrito Federal. Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos. Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Servicio profesional en derechos humanos. México DF 2011
- ¹⁶ Saura J. El Derecho Humano a la Alimentación y su Exigibilidad Jurídica. Rev. Jurídica de los Derechos Sociales. Vol. 3 núm. 1, Enero- Junio 2013, Barcelona, España
- ¹⁷ FoodFirst Information and Action Network (FIAN). Cómo promover la justiciabilidad del Derecho Humano a la Alimentación en Centro América, una estrategia multidimensional. Heidelberg, Alemania, Septiembre 2009. Visitado el 29 de Abril del 2013. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1307644659.pdf>
- ¹⁸ Abramovich, V, Courtis C. Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales, en Abregú, Martín y Courtis, Christian, La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los Tribunales Locales. Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 1997; pp. 283-350.

-
- ¹⁹Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. Oliver de Shutter. University de Louvain, SSH/JURI/PJTD, Collège Thomas More, Place Montesquieu, 2, bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgium <http://www.srfood.org> . Visitada el 24 de Febrero del 2013
- ²⁰The Food and Agriculture Organization of the United Nations. EL Derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales. FAO, Roma 2009, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/k8093s/k8093s.pdf>
- ²¹Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México DF, 12 de Mayo de 1981
- ²²The Food and Agriculture Organization of the United Nations. El Derecho a una alimentación adecuada. Visitada el 13 de Diciembre del 2012. <http://www.fao.org/righttofood/acerca-del-derecho-a-la-alimentacion/es/>
- ²³Foro internacional del centro de Europa- Tercer Mundo (CETIM). El Derecho a la Alimentación. Ginebra, Suiza, Septiembre 2005.
- ²⁴Dréze J. Democracia and right to food. Economic and Política Weekly, Vol. 39, No 17, Bombay, India 2004; 24-30
- ²⁵Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. Secretaría de Salud, México DF, 2010, disponible en : <http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/Acuerdo%20Original%20con%20credit os%2015%20feb%2010.pdf>
- ²⁶Enciso A. Los expertos de la cruzada de Sedesol ignoran estrategias y funciones del plan. La jornada. 13 de mayo del 2013; Política. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/13/politica/010n2pol>
- ²⁷The Food and Agriculture Organization of the United Nations. Guide on Legislating for the right to food. Roma 2009.
- ²⁸Jusidman C. La alimentación: Un derecho postergado y un riesgo inminente. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social A. C, México DF 2011. Disponible en: <http://www.incidesocial.org/incide2009/images/pdf/Ponencias/2011/la%20alimentacin%20un%20derech o%20postergado%20y%20un%20riesgo%20inminente.pdf>
- ²⁹SANP Center for the Study of the Presidency and Congress (CSPC). SNAP to health: A Fresh Approach to Improving Nutrition in the Supplemental Nutrition Assistance Program. Washington, D.C, 2012.
- ³⁰Comisión De Derechos Humanos del Distrito Federal. DFensor, núm. 9, año X, México DF, 2012. Disponible en: http://defensor.cd hdf.org.mx/DFensor_09_2012.pdf
- ³¹Marks S. Human Rights: A Brief Introduction. Harvard School of Public Health and FXB Center for Health and Human Rights, Boston, 2013
- ³²Fome Zero (programa hambre cero), la experiencia brasileña. Ministerio de Desarrollo agrario del Brasil, Brasilia, 2012. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/ap339s/ap339s.pdf>
- ³³Gostin L. Public Health Law and Ethics: A Reader. Edit University of California Press, Vol 4, California US: 523 págs.
- ³⁴Foro sobre el Derecho a la Alimentación. Universidad Autonoma de México, unidad Xochimilco, 23 de octubre del año 2013
- ³⁵El economista. Creció México 1.5% anual en 10 años: GEA, 06 de noviembre del 2013, disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2011/01/10/crecio-mexico-15-anual-10-anos-gea>
- ³⁶Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> Visitada 06 de noviembre del 2013.
- ³⁷Reich M, Balarajan Y. Political Economy Analysis for Food and Nutrition Security. The international bank for reconstruction and development/ The World bank. Washington DC, 2012.
- ³⁸Linares N, López O. LA equidad en salud: propuestas conceptuales, aspectos críticos y perspectivas desde el campo de la salud colectiva. Medicina Social. Vol. 3, núm. 3, México DF, 2008; 247-259. Disponible en: <http://socialmedicine.info/index.php/medicinasocial/article/download/226/484>
- ³⁹Reporte sobre la discriminación en México 2012, Salud y alimentación. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), México DF, 2012. Disponible en: www.conapred.org.mx
- ⁴⁰Sen A. ¿Por qué la equidad en salud? Rev. Panam Salud Pública/ Pan Am J Public Health, Vol. 11 No 5/6, Washington, DC, 2002; 302-309