

Sobre el derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013



INCAPA
2012

Directorio CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

José Alfonso Bouzas Ortíz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Miguel Carbonell Sánchez

Denise Dresser Guerra

Mónica González Contró

Nancy Pérez García

Nashieli Ramírez Hernández

María Isabel Belausteguigoitia Rius

Lawrence Salomé Flores Ayvar

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Alfonso García Castillo

Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Tercera Yolanda Ramírez Hernández

Cuarta Alma Liliana Mata Noguez

Quinta Claudia Patricia Juan Pineda

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍAS

Ejecutiva

Marycarmen Color Vargas

Vinculación Estratégica

Armando Jesús Meneses Larios

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica

Gabriel Santiago López

Quejas y Orientación

José Antonio Garibay de la Cruz

Administración

Jaime Mendoza Bon

Comunicación por los Derechos Humanos

Guillermo Gómez Gómez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación

Ignacio Alejandro Baroza Ruíz

Educación por los Derechos Humanos

Aída Marín Acuapan

Seguimiento

Mónica Marlene Cruz Espinosa

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Francisco Javier Conde González

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Erika Alejandra Solís Pérez

COORDINACIONES

Tecnologías de Información y Comunicación

Rogelio Alvarado Vilchis

Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas

Orfe Castillo Osorio

Servicio Profesional en Derechos Humanos

Mónica Martínez de la Peña

INFORME ESPECIAL

El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



COORDINACIÓN POR EL PROYECTO DE APOYO INICIATIVA AMÉRICA LATINA SIN HAMBRE: María Victoria Fernández Molina.
COORDINACIÓN POR LA CDHDF: Ana Karina Ascencio Aguirre y Roberto Luis Bravo Figueroa.
EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: Irwin Genaro Salazar Vega y Amalia Cruz Rojo.
FOTO DE PORTADA: Natalia Roa López.
EDITORIA RESPONSABLE: Andrea Lehn.

La elaboración de este estudio contó con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Cooperación Española, en el marco del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre el 2025. Las opiniones expresadas en este material representan exclusivamente a su(s) autor(es) y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

Cualquiera denominación empleada en este estudio y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene, no implican por parte de FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, ciudades o zonas, o de sus autoridades. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Primera edición, 2015
D. R. © 2015, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-607-7625-92-6

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

Contenido

Presentación	7
Agradecimientos	9
Introducción	11
1. Planteamiento del problema	12
2. Objetivo general y objetivos específicos	12
3. Metodología	13
4. Estructura	14
I. Aproximaciones teóricas al derecho a la alimentación	15
5. El derecho a la alimentación en el derecho internacional de los derechos humanos	18
a. Concepto y contenido del derecho a la alimentación adecuada	20
6. Componentes generales del derecho a la alimentación	22
a. Accesibilidad a los alimentos	22
b. Disponibilidad de los alimentos	23
7. Componentes particulares del derecho a la alimentación adecuada	24
a. Alimentos adecuados	24
b. Alimentos aceptables culturalmente	24
c. Alimentos inocuos	25
d. Alimentos sostenibles	25
8. Seguridad alimentaria y derecho a la alimentación	26
a. La seguridad alimentaria desde el enfoque de los derechos humanos	28
b. El derecho a estar protegido contra el hambre y el derecho a la alimentación adecuada ...	29
c. El derecho a la alimentación adecuada como un derecho llave	31
II. Hacia la exigibilidad del derecho a la alimentación adecuada	35
1. Las obligaciones del Estado respecto del derecho a una alimentación adecuada	38
a. Las obligaciones específicas	39
i. Obligación de respeto	39
ii. Obligación de proteger	41
iii. Obligación de realizar	42
b. Obligaciones graduales y progresivas	43
i. Obligaciones inmediatas	44
ii. Obligaciones de cumplimiento progresivo	48
2. La justiciabilidad del derecho a la alimentación adecuada	49
III. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal	51
1. Marco normativo aplicable al derecho a una alimentación adecuada	53
a. Contexto nacional	53

b. El derecho a la alimentación en la normatividad del ámbito local	57
c. Reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada	57
2. Análisis de políticas públicas asociadas al derecho a la alimentación.	60
a. Programas federales aplicables en el Distrito Federal	62
i. Programa de Empleo Temporal (PET)	63
ii. Programa Pensión para Adultos Mayores	64
iii. Programa Oportunidades y Programa de Apoyo Alimentario	64
iv. Programa de Abasto Social Liconsa	65
b. Programas de Asistencia Social en el Distrito Federal	65
i. Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores.	66
ii. Programa de Desayunos Escolares Fríos	66
iii. Programa En frío invierno, calor humano	67
iv. Programa Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Viviendas Precarias en el Distrito Federal	67
v. Programa Comedores Comunitarios.	68
vi. Programa Comedores Públicos	68
vii. Programa Seguro de Desempleo	69
c. Programas y estrategias delegacionales asociadas al derecho a la alimentación	69
i. Delegación Álvaro Obregón	69
ii. Delegación Azcapotzalco	70
iii. Delegación Benito Juárez	71
iv. Delegación Coyoacán.	71
a. Patronos sistemáticos de afectación al derecho a una alimentación adecuada	72
b. Principales contextos y condiciones de afectación al derecho a la alimentación	75
c. Principales poblaciones en situación o condición de vulnerabilidad	78
i. Personas en situación de pobreza	80
ii. Personas en situación de pobreza rural	81
iii. Personas en situación de pobreza urbana	82
iv. Pueblos y comunidades indígenas.	85
v. Mujeres	87
vi. Niñas y niños.	91
vii. Personas adultas mayores	93
viii. Personas privadas de la libertad	95
Consideraciones finales.	101
Anexos	
Anexo 1. Tipos de afectación derivados de los expedientes de queja registrados en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	107
Anexo 2. Casos paradigmáticos de afectaciones al derecho a la alimentación en el Distrito Federal	111
Anexo 3. ¿Procede el amparo en materia del derecho a la alimentación?	117
Anexo 4. Criterios e instituciones consideradas para la recuperación de información durante la elaboración del presente informe	125
Bibliografía	133

Presentación

La realización efectiva del derecho a una alimentación adecuada es un proceso complejo que exige profundizar y difundir sus elementos conceptuales y normativos. Su garantía, respeto, promoción y protección dependen de la posibilidad de que todas las personas tengan acceso, de manera regular, permanente y libre, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, misma que además debe corresponder a las diferentes tradiciones culturales de nuestra población y, a su vez, garantizar una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria y digna.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) consideró necesario enfocar este documento a la promoción y difusión de este derecho, atendiendo a su reciente incorporación en la Constitución mexicana. En este sentido, la CDHDF busca aportar a la definición de las obligaciones estatales y propiciar la construcción de una cultura legislativa e institucional con perspectiva de derechos humanos que favorezca el empoderamiento de las personas y, en particular, el de grupos y personas en condición de exclusión o marginación y cuya alimentación depende, en muchos casos, de la asistencia social del Estado o particulares.

El presente Informe especial pretende contribuir a la consecución de estos objetivos, para lo cual plantea la valoración del grado de armonización de la normatividad nacional y local con el derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, busca avanzar en el análisis de la garantía de este derecho en materia de política pública.

Igualmente, el documento incluye el estudio de algunos de los patrones que llevan a la violación al derecho a la alimentación de las personas que habitan en la ciudad de México y transitan por ella.

Es importante anotar que el desarrollo de esta investigación contó con la participación de diferentes personas involucradas en la problemática que se analiza. En particular, mediante la metodología participativa —empleada recurrentemente por esta institución— se incluyó su perspectiva respecto a los obstáculos para el goce y disfrute de este derecho, así como para su defensa y protección.

La elaboración del presente Informe constituye un primer paso en el desarrollo de criterios para hacer exigible la implementación de políticas públicas que garanticen el goce y el ejercicio del derecho a la alimentación, por lo que en lo subsecuente habrá que construir dichas propuestas entre la sociedad civil, los expertos en la materia, la academia y las autoridades.

Por último, vale la pena mencionar la importancia de la seguridad alimentaria para la alimentación adecuada, toda vez que este derecho sólo podrá realizarse efectivamente en un contexto económico, social, político y cultural en el cual las personas puedan acceder y disponer de alimentos, en principio, suficientes y sustentables. Por consiguiente, y en concordancia con las obligaciones que emanan del

marco del derecho internacional de los derechos humanos, es menester hacer un llamado urgente para que las autoridades nacionales y locales implementen prioritariamente acciones integrales e incluyentes que favorezcan, en cantidad y calidad, de manera inmediata y progresiva, las condiciones alimentarias de las personas.

Perla Gómez Gallardo
Presidenta de la CDHDF

Agradecimientos

El Informe especial sobre el derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013 es una realidad gracias al trabajo conjunto entre el Proyecto de Apoyo Iniciativa América Latina sin Hambre de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) que, a través del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH), coadyuvó a la identificación y caracterización de los escenarios propicios para la vulneración del derecho humano objeto de análisis.

En el marco de su mandato, con el propósito de ofrecer un panorama que dé cuenta de las principales afectaciones que se experimentan en el Distrito Federal respecto al derecho a la alimentación, la CDHDF retomó los insumos proporcionados por la consultora María Victoria Fernández Molina, contratada por la FAO, y los estructuró a partir de la experiencia de la CDHDF en materia de defensa y protección de los derechos humanos. Para lo anterior, fue necesario recuperar la información proporcionada por la población a través de las quejas registradas ante esta Comisión, así como los casos presentados por organizaciones de la sociedad civil durante la celebración de la Audiencia Pública sobre el Derecho a la Alimentación, la cual fue posible gracias a la entusiasta participación del equipo de la entonces Secretaría para la Promoción de los Derechos Humanos e Incidencia en Políticas Públicas y el CIADH.

En ese contexto, reconocemos la valiosa colaboración de organizaciones de la sociedad civil que compartieron sus reflexiones y conocimiento específico durante las mesas de trabajo previas a la celebración de la audiencia pública, así como en la revisión de este Informe: Fian-México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A. C., Coa-Nutrición y Promesan. La CDHDF agradece la colaboración de las diversas autoridades del Distrito Federal, mencionadas a lo largo del Informe, que aportaron datos fundamentales para el análisis integral del diseño e implementación de políticas públicas.

Asimismo, reconoce el trabajo de la Subdirección de Estadística que ayudó a la consolidación de este proyecto y la revisión de Ricardo Ortega Soriano y Luz Ángela Cardona Acuña, quienes realizaron valiosos comentarios para el fortalecimiento del presente Informe.

Introducción

La alimentación constituye una condición necesaria para el adecuado desarrollo físico e intelectual de las personas, por esta razón un gran número de países, entre los cuales se encuentra México, ha reconocido el derecho a la alimentación como derecho humano fundamental en su Carta Magna.

El 13 de octubre de 2011, el Congreso de la Unión en México aprobó la adición al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de la siguiente disposición: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”; y al artículo 27 del mismo texto que reza: “El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. De acuerdo con esta ampliación, el Estado mexicano está obligado a garantizar, por imperativo constitucional, el acceso a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a todas las personas.

Sin embargo, la realidad demuestra que el reconocimiento oficial de un derecho no redonda necesariamente en su puesta en práctica. Convertir este principio constitucional en una realidad cotidiana para todas las personas pasa por una transición más profunda que la que supone la adición de un párrafo a un artículo de la Carta Magna. Esta situación se confirma al revisar las cifras proporcionadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que refieren que 28.9% de las y los residentes del Distrito Federal vive en pobreza, mientras que 26.4% sufre pobreza moderada, 32.4% es vulnerable por carencias sociales, y 6.6% por carencia de ingresos.¹

Estas categorías, basadas en niveles de pobreza, muestran los grados de vulneración del derecho a la alimentación, ya que la pobreza está directamente relacionada con las restricciones al acceso a alimentos adecuados. De hecho, 13% de la población no tiene garantizado el derecho a la alimentación en términos de carencia por accesibilidad, aunque habría que matizar otros de sus elementos, como la inocuidad.²

México enfrenta la problemática de la propagación de la obesidad, pues de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Nutrición, 30.6% de las mujeres en edad reproductiva tienen sobrepeso y

¹ De acuerdo con el informe de pobreza en México 2.5% de las y los residentes del Distrito Federal vive en pobreza extrema. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza en México 2012*, México, Coneval, 2013, p. 25.

² *Idem.*

24% presentan obesidad.³ Los resultados de la Encuesta Urbana de Nutrición, aplicada en la ciudad de México a población de escasos recursos, mostró que 40.6% de las mujeres y 38.9% de los hombres, entre 18 y 49 años, presentan sobrepeso, mientras que para el caso de obesidad el porcentaje corresponde al 35.3% y 24.2%, respectivamente.⁴ El acceso a alimentos variados y su estrecha relación con la pobreza e inseguridad alimentaria ponen de manifiesto una interesante veta de estudio de campo que redundará en conclusiones útiles y aplicables a políticas públicas.

Por lo anterior, y considerando la necesidad de revisar las normas y políticas en materia del derecho a la alimentación en el ámbito local, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 146 *bis* del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos inició el proceso de colaboración con el Proyecto de Apoyo Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, que concluye con la publicación del presente Informe.

1. Planteamiento del problema

El derecho a la alimentación está vinculado a otros derechos, como el acceso a la salud, al agua potable o a la vivienda digna, entre otros. Para lograr su plena garantía se debe alcanzar un equilibrio armónico de todos los derechos, especialmente entre los económicos, sociales, culturales y ambientales.

El efectivo ejercicio del derecho a la alimentación implica garantizar el acceso de la población en general a alimentos de calidad, y a las poblaciones en situación de especial vulnerabilidad a una dieta balanceada y sana para que desarrollen sus potencialidades y respondan a las exigencias intelectuales, laborales o físicas que suponen el desgaste cotidiano. Igualmente, se requieren mecanismos para su exigibilidad, es decir, debe haber la posibilidad de que cualquier persona que considere afectado este derecho pueda acudir a las vías pertinentes para lograr un resarcimiento y reparación.

2. Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general del *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013* es sistematizar conocimiento especializado, actualizado y confiable sobre la situación de este derecho humano, así como identificar las medidas de tipo legislativo, de política pública o de otra índole, necesarias para garantizar una mayor protección.

Como objetivos específicos del presente Informe se propone:

- Revisar los estándares internacionales relacionados con la protección del derecho a la alimentación (tratados internacionales, jurisprudencia, observaciones e informes de los órganos de protección).
- Realizar una valoración del grado de armonización de la normatividad nacional y local a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

³ Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012, p. 181.

⁴ A. Ávila Curiel, T. Shamah Levy, A. Chávez Villasana, C. Galindo Gómez, *Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2007*, México, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán/Instituto Nacional de Salud Pública, 2009, p. 48.

- Desarrollar un análisis de políticas públicas que contribuya a identificar los espacios de oportunidad para avanzar en la garantía y protección del derecho a la alimentación.
- Identificar y documentar patrones de violaciones al derecho a la alimentación, desde la perspectiva de género y de algunos grupos de población, tomando en consideración, entre otros aspectos, el trabajo desarrollado por la CDHDF.
- Proponer la adopción de acciones específicas en materia de política pública, armonización legislativa, o de otra índole, tendientes a revertir los obstáculos identificados para el pleno ejercicio del derecho a la alimentación en la ciudad de México.

3. Metodología

La elaboración del presente Informe incluyó la revisión documental de literatura del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la alimentación, y la identificación de las principales problemáticas que encaran los grupos en situación de vulnerabilidad para su goce y ejercicio.⁵ Así fue posible la delimitación conceptual de este derecho, su contenido y sus componentes generales y particulares.

Se realizó una revisión de los estándares aplicables en materia del derecho al tema de la alimentación para identificar el estado de la legislación nacional y local respecto de la protección de este derecho en el ámbito internacional. Un aspecto relevante para el análisis de la voluntad estatal de garantizar el ejercicio pleno de este derecho fue la revisión de las políticas públicas impulsadas, en el ámbito federal, en el marco de la Cruzada Nacional México SinHambre y los programas sociales del Distrito Federal.

Basados en los expedientes de queja asociados al derecho a la alimentación y registrados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de 2012 a 2013, se identificaron los tipos de violación más recurrentes según los siguientes criterios: acceso físico a los alimentos, alimentos inadecuados, alimentos insuficientes, restricción o negativa de acceso al agua, deficiencia en la distribución de alimentos, deficiencia en la calidad de los alimentos, alimentos no inocuos, tolerancia de prácticas desleales, acceso económico a alimentos y restricción o negativa de alimentos adecuados.

Se solicitó información a algunas autoridades de la ciudad sobre las acciones que realizan en materia del derecho a la alimentación. Entre las autoridades consultadas destacan las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

De manera complementaria, el diagnóstico de algunos componentes específicos del derecho a la alimentación requirió de la revisión específica de informes públicos, estadísticas oficiales y reglas de operación de los programas sociales diseñados para contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación.

Finalmente, con el propósito de promover el diálogo activo con la sociedad civil, en colaboración con la entonces Secretaría para la Promoción de los Derechos Humanos e Incidencia en Políticas Públicas de esta Comisión, se llevó a cabo una Audiencia Pública sobre el Derecho a la Alimentación en octubre de 2012. Dicho acto dio lugar al trabajo de interlocución realizado desde la consultoría de la FAO para la precisión de datos e insumos necesarios para la elaboración del presente Informe.

⁵ El Distrito Federal se caracteriza por ser una de las entidades más pobladas, la más urbanizada y el centro político, económico y cultural del país. En 2005, fecha del último Censo de población, tenía 8 720 916 habitantes, 8.4% de las 103 263 388 personas de la nación, siendo la segunda entidad más poblada del país, sólo después del Estado de México. CDHDF, *El contexto del Distrito Federal para los derechos humanos*, México, CDHDF, 2008.

4. Estructura

El *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013* se compone de tres capítulos y un apartado de consideraciones finales. El primer capítulo “Aproximaciones teóricas al derecho a la alimentación”, además de presentar un panorama del derecho a la alimentación, su contenido y componentes, ofrece un acercamiento a su conceptualización como derecho llave y su interrelación con otros derechos humanos.

En el segundo capítulo, “Hacia la exigibilidad del derecho a la alimentación adecuada”, se desarrollan las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos con la finalidad de brindar una respuesta a las interrogantes de quién y cómo debe realizar o cumplir con el derecho a la alimentación adecuada. Lo anterior con especial énfasis en la necesidad de superar los mitos que obstaculizan el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

El tercer capítulo, denominado “El derecho a la alimentación en el Distrito Federal”, presenta en primer lugar un análisis de la normatividad, tanto en el ámbito federal como en el local. Posteriormente, y con base en una perspectiva de derechos humanos, se desarrolla un análisis de las políticas públicas de origen nacional, local y delegacional con las cuales se busca garantizar el derecho a la alimentación a través del combate al hambre.

Este último capítulo concluye con el desarrollo pormenorizado de las principales violaciones al derecho a la alimentación en el Distrito Federal, mismas que se estructuran a partir del estudio de los patrones sistemáticos de afectación al derecho a la alimentación; la identificación de los contextos y condiciones con mayor concurrencia en la afectación al derecho a la alimentación, y las poblaciones que en razón de su situación o condición de vulnerabilidad se ven afectadas en este derecho. Por último, el apartado de “Consideraciones finales” esboza las reflexiones generales derivadas de la investigación realizada para la elaboración del presente Informe.

I. Aproximaciones teóricas al derecho a la alimentación



Desde el siglo pasado ha habido innumerables esfuerzos locales, nacionales e internacionales para alcanzar el reconocimiento y exigibilidad del derecho a la alimentación.⁶ En las décadas de 1980 y 1990, los argumentos se centraban únicamente en desmentir la creencia de que el fenómeno del hambre derivaba de la carencia de alimentos o de su mala distribución entre las naciones, así como en exigir a los Estados que no permanecieran pasivos frente a las personas que, en los escenarios de crisis económicas y humanitarias, se encontraban imposibilitadas de acceder a los alimentos o producirlos por sus propios medios.⁷

Hoy en día, los pronunciamientos por parte de distintos organismos internacionales no dejan duda sobre la naturaleza de la alimentación adecuada como derecho autónomo. Incluso su garantía y protección se posiciona, al igual que el resto de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), como uno de los ejes centrales en la agenda nacional e internacional para superar las condiciones de vulnerabilidad en que viven las personas que padecen hambre, tales como la extrema pobreza o la vida y sobrevivencia en calle.⁸

Diversas naciones también han reconocido este derecho en sus constituciones, lo que ha desencadenado que, cada vez con más frecuencia, las políticas públicas y leyes que atienden problemáticas como la extrema pobreza y desnutrición sean replanteadas desde la perspectiva del derecho a la alimentación con la finalidad de consolidar la seguridad alimentaria y una nutrición adecuada para todas las personas, sobre la base de las obligaciones que imponen los derechos humanos. Por ello, Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, en el periodo de mayo de 2008 a mayo de 2014, estima que la consagración de este derecho en las constituciones

⁶ Recurrir al término “derecho a la alimentación” en lugar de “derecho a la alimentación adecuada” también es correcto en sentido práctico. Ello no implica desconocer que los alimentos deben ser nutricionalmente adecuados, ni la interdependencia del derecho a la alimentación con otros derechos humanos. Véase FAO, *The concept of the Right to Adequate Food*, German Ministry of Food and Consumer Protection, FAO, 2007, p. 3.

⁷ Véase Olivier de Schutter, *Countries tackling hunger with a right to food approach*, Briefing note 1, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, mayo de 2010.

⁸ Para profundizar sobre la relevancia particular que adquieren los derechos económicos, sociales y culturales como mecanismos para mejorar y revertir las condiciones de vida de grupos en situación de vulnerabilidad en tanto derechos directamente relacionados con la protección de las necesidades básicas y la garantía de una calidad de vida digna, que ofrecen un marco esencial para reducir la vulnerabilidad fomentando oportunidades para superarla, véase CDHDF, *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, México, 2014, p. 151.

nacionales y en el orden jurídico es una de las primeras evidencias de la voluntad política de los países para hacerlo efectivo.⁹

En México, el proceso de reforma que incorporó el derecho a la alimentación adecuada a la Constitución concluyó en 2011. Sin embargo, dicho reconocimiento constitucional no se ha reflejado en un nuevo paradigma que cuestione abiertamente el papel de las autoridades respecto al conjunto de problemáticas que aquejan el goce y disfrute de este derecho.¹⁰

Previo al análisis de la situación que guarda el derecho a la alimentación en el Distrito Federal, es necesario conocer su contenido en toda su amplitud. Este capítulo expone la evolución del derecho a la alimentación en el derecho internacional de los derechos humanos y diversas aproximaciones a su contenido. Lo anterior permitirá comprender su alcance en el marco de la protección de otros derechos y brindar mayor resonancia a las demandas de las personas ante las autoridades.

1. El derecho a la alimentación en el derecho internacional de los derechos humanos

El derecho a la alimentación se reconoció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (DUDH) y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, dentro del derecho a un nivel de vida adecuado que incluía aquellos derechos relacionados con la satisfacción de los derechos a la salud, educación o vivienda adecuada, es decir, las condiciones básicas necesarias para que todas las personas puedan vivir dignamente.¹¹

Por varios años la protección y reconocimiento del derecho a un nivel de vida adecuado sintetizó la preocupación central de los Estados respecto a los derechos económicos, culturales y sociales (DESC): “Integrar a todas las personas en una sociedad más humana”,¹² también justificó cierta pasividad en la labor de explorar el contenido real y las características jurídicas específicas que aparejan en lo individual cada uno de estos derechos.

Pese a que algunas de las consecuencias prácticas del derecho a un nivel de vida adecuado implicaron asumir que el mejoramiento de las condiciones de vida resultaba de garantizar, de manera progresiva e integral, el acceso regular e igualitario a recursos como el agua o los alimentos, así como el acceso al trabajo y a la educación a fin de que todas las personas pudieran satisfacer por sí mismas sus necesidades, lo cierto es que la ambigüedad de su redacción ocasionó amplios problemas para lograr la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.¹³

Es necesario recordar que la definición de los DESC en los tratados internacionales ha sido paulatina y, aunque en los años setenta eran considerados como algo que contribuía a la construcción

⁹ En el ámbito global, un número creciente de Estados que explícitamente protege el derecho a la alimentación en sus constituciones. De los 33 Estados de América Latina y el Caribe, 15 reconocen este derecho. Véase Olivier de Schutter, *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional*, Nota informativa 6, Naciones Unidas, relator especial sobre el derecho a la alimentación, septiembre de 2011, p. 3.

¹⁰ Miguel Carbonell, “¿Qué significa el derecho a la alimentación?”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLV, núm. 135, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 1078.

¹¹ En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos esta perspectiva se ha plasmado en la noción de vida digna. Véase Corte IDH, *Caso de los “Niños de la calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63, párr. 144; Corte IDH, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152, párr. 114.

¹² Véase Asbjørn Eide, “El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre”, en *El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica*, Roma, FAO, 2000.

¹³ Véase Dubravka Bojic Bultrini, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO, 2010, p. 8.

Cuadro 1. El derecho a la alimentación adecuada en el derecho internacional de los derechos humanos

Tratado internacional	Derecho a la alimentación
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Artículo 25. 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.
Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales	Artículo 11. Los Estados Parte 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.
Convención sobre los Derechos del Niño	24. Los Estados Parte asegurarán la plena aplicación de este derecho (el nivel más alto posible de salud) y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: [...] c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; 27.3 Los Estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	12.2 [...] los Estados Parte garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	Artículo 12. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objetivo de hacer efectivo este derecho y de erradicar la desnutrición, los Estados Parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en:

ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General en su Resolución. 217/A/III, 1948.

ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/RES/2200 A (XXI), Ginebra, 1966.

ONU, Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución.1386 (XIV) del 20 de noviembre de 1959.

ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 11, 12 y 14, ONU, Asamblea General. Resolución del 18 de diciembre de 1979.

ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptado por la Asamblea General, Nueva York, 2006.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", artículo 10, Resolución de la Asamblea General, del 17 de noviembre de 1988, San Salvador, El Salvador.

de estructuras estatales fuertes, hubo cierta jerarquización que dio preferencia al reconocimiento y satisfacción de los derechos civiles y políticos en tanto se prestaban a una regulación jurídica precisa.¹⁴

En este contexto, se inició el debate sobre la relación de la alimentación adecuada con otros derechos humanos, lo que significó reconocer que problemas como el hambre y la desnutrición ocurrían como consecuencia de la falta de alimentos y por la concurrencia de condiciones como la pobreza, la desigualdad en los ingresos y la falta de acceso a la asistencia en salud y al agua potable.¹⁵ Sin embargo, por mucho tiempo la vaguedad en la redacción y contenido de los DESC facilitó que se negaran las obligaciones positivas de los Estados para su plena realización.

Por lo anterior, la consolidación de la alimentación adecuada como derecho autónomo retomaría su rumbo en 1996. En este año, se celebró en Roma la Cumbre Mundial sobre Alimentación, en la cual distintas organizaciones de la sociedad civil exigieron a los Estados y a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aclarar el contenido y alcance del derecho a la alimentación reconocido en la DUDH y en el PIDESC.¹⁶

Gracias al impulso de estas demandas, plasmadas en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en la Declaración de Roma, se suscitaron varios hechos determinantes en el plano internacional para la consolidación de este derecho. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) desarrolló el concepto de alimentación adecuada como derecho humano, así como las principales obligaciones del Estado para su cumplimiento, lo cual quedó plasmado en su Observación General núm. 12.¹⁷

Posteriormente, a través de la resolución de la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se estableció el mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación¹⁸ cuyos esfuerzos por lograr la exigibilidad de este derecho y la clarificación de su contenido complementan, hoy en día, la labor del Comité DESC.¹⁹

a. Concepto y contenido del derecho a la alimentación adecuada

Para conocer el contenido del derecho a la alimentación adecuada, debe tenerse presente que la Observación General núm. 12 del Comité DESC constituye su base jurídica, ya que establece los elementos básicos que componen su núcleo y describe las obligaciones jurídicas que entraña su cumplimiento. En particular, en un contexto donde las constantes transformaciones políticas y económicas que vive nuestra sociedad, los riesgos y amenazas al derecho a la alimentación se han diversificado,

¹⁴ Véase ONU, *Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Cuarto Informe Final presentado por el Relator Especial Danilo Türk de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/Sub.2/1992/16, Ginebra, 1992.

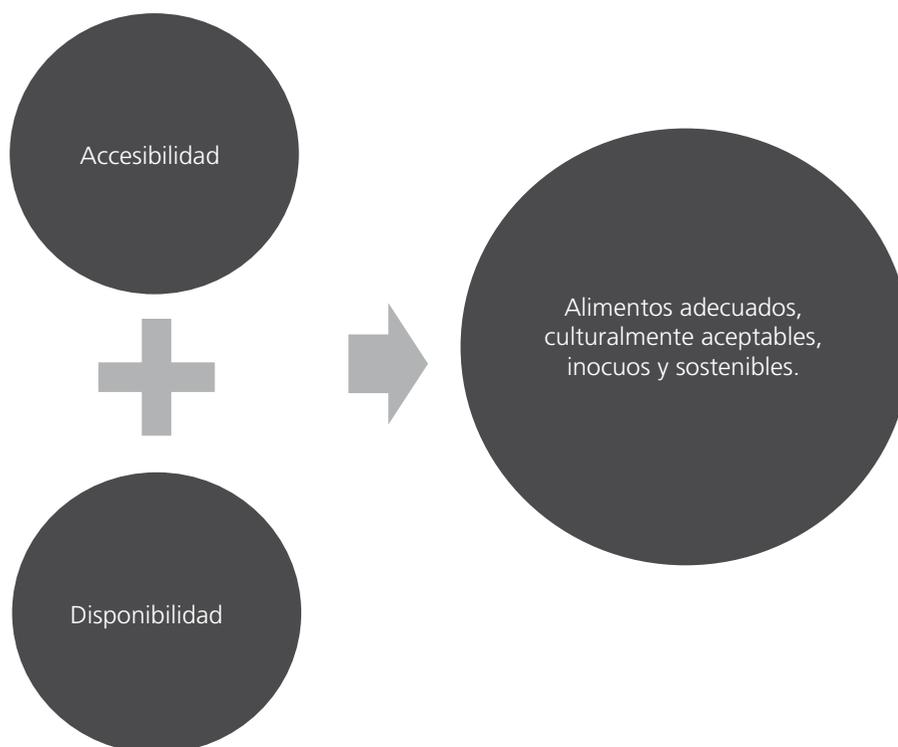
¹⁵ Véase Dubravka Bojic Bultrini, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶ Véase Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, adoptado en Roma, 1996, objetivo 7.4.

¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, adoptada en su 20º periodo de sesiones, Resolución E/C.12/1999/5, Ginebra, 1999.

¹⁸ El Relator Especial es un experto independiente nombrado por el Consejo de Derechos Humanos para examinar e informar de la situación de un país o de un asunto concreto de derechos humanos. Ejerce el cargo a título honorario, no percibe un sueldo por el desempeño de su mandato. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores de las Naciones Unidas*, en Folleto informativo núm. 27, Ginebra, 2002.

¹⁹ Véase ONU, *El derecho a la alimentación*, adoptada por la Comisión de Derechos Humanos en su 52º periodo de sesiones, Resolución 2000/10, Ginebra, 2010.

Esquema 1. Componentes generales y específicos del derecho a la alimentación

Fuente: Elaborado por el CIADH.

lo que hace necesario profundizar en lo establecido por el Comité DESC respecto de cada una de las aristas que involucra el contenido de este derecho.

En este entendido, el relator especial sobre el derecho a la alimentación tuvo como uno de sus primeros mandatos resolver la cuestión: ¿qué significa el derecho a la alimentación adecuada?²⁰ En su respuesta, presentada a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Relator reiteró lo señalado en 1999 por el Comité DESC sobre la concepción de la alimentación adecuada como un derecho complejo que no debía interpretarse en forma restrictiva ni asimilarse a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. También aportó una definición amplia, en la cual es posible identificar elementos distintos de los ya reconocidos en la Observación General núm. 12 y que están asociados al concepto de la seguridad alimentaria.

Para el Relator Especial, Jean Ziegler, el derecho a la alimentación adecuada encarna la idea de que todas las personas deberían disfrutar de un nivel de vida digno, especialmente de suficientes alimentos, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, pues al igual que todos los demás DESC, el derecho a la alimentación guarda relación con el respeto a la dignidad humana,²¹ el Relator definió el derecho a la alimentación como el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y

²⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *El derecho a la alimentación*, Resolución 2000/10, 17 de abril de 2000.

²¹ Véase ONU, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, A/56/210, Nueva York, 2001, párr. 15.

suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.²²

En esta definición se identifican dos tipos de elementos que conforman el derecho a la alimentación adecuada y que son importantes para comprender el cumplimiento de este derecho en toda su amplitud. Por un lado, la accesibilidad y disponibilidad son los componentes generales de este derecho, por otro, como características particulares se desprenden que los alimentos deben ser adecuados, suficientes, sostenibles, inocuos y culturalmente aceptables para todas las personas. Es decir, una definición simplificada podría formularse en los siguientes términos: el derecho a la alimentación es el derecho de todas las personas a tener acceso, en todo momento, a alimentos adecuados, sostenibles, inocuos y culturalmente aceptables.

2. Componentes generales del derecho a la alimentación

a. Accesibilidad a los alimentos

En su componente de *accesibilidad*, el derecho a la alimentación adecuada consiste en garantizar a cada persona, a título individual o como parte de un grupo, el acceso permanente y seguro a dietas que sean adecuadas, inocuas, producidas de manera sostenible y culturalmente aceptables. La accesibilidad cuestiona que en los Estados con capacidad productiva para alimentar a la totalidad de su población haya personas que padezcan de hambre y malnutrición por no acceder a los alimentos que requieren para llevar una vida digna y saludable, así como a los medios para obtenerlos.²³

Cuadro 2. Accesibilidad al derecho a la alimentación adecuada

Accesibilidad económica	Implica que los costos asociados a la adquisición de los alimentos se encuentren en un nivel que no coloque en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas, es decir, el componente de accesibilidad económica podría verse afectado cuando las personas tienen que decidir entre adquirir alimentos o costear, por ejemplo, servicios para la atención de la salud.
Accesibilidad física	La alimentación debe ser accesible a todas las personas que física o biológicamente se encuentren en una situación de vulnerabilidad, desventaja o riesgo, por ejemplo, mujeres, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad o personas que viven y sobreviven en la calle. En virtud de este componente, los Estados están obligados a prestar especial atención a la accesibilidad a los alimentos de las personas que, por la zona en que viven, están propensas a desastres naturales o viven aislamiento geográfico.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en ONU, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, adoptado en su 20º periodo de sesiones, Resolución E/C.12/1999/5, Ginebra, 1999, párr. 13; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*. Folleto informativo núm. 34, Ginebra, 2010, p. 4.

²² ONU, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, A/HRC/7/5, Ginebra, 2008.

²³ Véase María Paula Gómez Méndez, *El derecho a la alimentación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2006, p. 22.

b. Disponibilidad de los alimentos

Para asegurar que las personas puedan acceder a los alimentos, ya sea indirectamente o por sus propios medios, es necesario que se encuentren disponibles, lo que requiere cumplir con las siguientes condiciones:

- Un funcionamiento adecuado de los canales de distribución con el fin de que los alimentos puedan transitar de las y los productores a los mercados y de las regiones con superávit de alimentos a las regiones con déficit de alimentos. Esto es, que los sistemas de elaboración, distribución y comercialización deben funcionar adecuadamente para trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.²⁴
- La disponibilidad involucra una dimensión cuantitativa que pretende asegurar la existencia de una cantidad suficiente de alimentos para que las personas se aprovisionen de los alimentos necesarios. Esto significa que debe asegurarse la oferta alimentaria para atender a todas las personas.²⁵
- La disponibilidad también requiere que la oferta alimentaria sea adecuada para atender las necesidades nutricionales de las personas. Lo anterior está determinado por criterios de tipo cualitativo relacionados con las características, físicas, nutricionales y culturales de los alimentos. Específicamente, la disponibilidad apareja la garantía de que los alimentos disponibles sean suficientes, adecuados, inocuos y culturalmente apropiados.²⁶
- La disponibilidad exige estabilidad en la oferta alimentaria a fin de que el suministro de alimentos sea constante y accesible a todas las personas. Desde luego, esto significa que las autoridades de todos los ámbitos deben trabajar por que haya entornos políticos, económicos y sociales seguros y confiables, así como por el desarrollo de prácticas productivas sostenibles.²⁷
- La disponibilidad también comprende la posibilidad de que todas las personas puedan alimentarse explotando la tierra²⁸ o fuentes naturales de alimentos.²⁹ Este enfoque de la disponibilidad directa de alimentos a través de su cultivo apareja la accesibilidad y protección de los recursos productivos, esto quiere decir que se requiere asegurar no sólo el acceso a la tierra, sino también a los recursos para trabajarla, a fin de que las personas dispongan directamente de alimentos.³⁰

²⁴ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, *doc. cit.*, párr. 12.

²⁵ Véase María Paula Gómez Méndez, *op. cit.*, p. 72.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

²⁸ En 1990, el Relator Especial sobre la Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Danilo Türk, manifestó que el ejercicio de varios derechos económicos, sociales y culturales guarda una relación directa con la tierra, como el derecho a la alimentación, a la vivienda, a un estándar adecuado de vida. Además, expresó su convicción respecto a la necesidad de prestar atención a esta cuestión fundamental, especialmente porque consideraba que ninguna cuestión era más central para las relaciones de poder dentro de la sociedad o para la igualdad y la distribución del ingreso que la tierra. Véase UN, *Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur*, adoptado por la Comisión de Derechos Humanos en su Resolución E/CN.4/Sub.2/1990/19, Ginebra, 1990.

²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, *doc. cit.*, párr. 12.

³⁰ Véase Sofía Monsalve Suárez, *Acceso a la tierra y los recursos productivos, hacia una interpretación sistemática de las Directrices voluntarias de la FAO sobre el derecho a la alimentación*, FIAN Internacional, Heidelberg, 2006, p. 32.

De acuerdo con el Relator Especial Jean Ziegler, “el acceso a la tierra, en algunos casos, es indispensable para asegurar el acceso a alimentos y a medios de vida y, por tanto, para garantizar que las personas estén a salvo de hambre”.³¹

Particularmente, en el caso de las comunidades indígenas es de vital importancia, ya que su identidad y herencia cultural son inseparables de su territorio tradicional y sus formas de producción, del cual obtienen su alimento directamente, ya sea cultivando sus tierras, o indirectamente, con la venta de sus productos.³²

3. Componentes particulares del derecho a la alimentación adecuada

Que los alimentos estén disponibles y sean accesibles –física y económicamente– para todas las personas no es suficiente. Siguiendo las definiciones antes mencionadas, los alimentos deben ser adecuados, aceptables culturalmente, inocuos y sostenibles. A continuación se presenta la definición de estos componentes particulares del derecho a una alimentación adecuada.

a. Alimentos adecuados

Un alimento adecuado es aquel que satisface las necesidades de dieta de cada persona según sus características, como edad, condiciones de vida, estado de salud, sexo, entre otras. Por ejemplo, los nutrientes que requiere una mujer que se encuentra en periodo de lactancia son distintos a los que requiere una mujer adulta mayor. Por ello, la adecuación de los alimentos es un componente esencial para la salud, la supervivencia y el desarrollo físico e intelectual de las personas, así como una condición previa para la integración social, la cohesión social y la vida comunitaria.³³

b. Alimentos aceptables culturalmente

Los alimentos tienen que ser aceptables culturalmente, pues además de sus componentes nutricionales, también poseen valores culturales decisivos para el mantenimiento de la identidad, el sentimiento de dignidad y las relaciones sociales dentro de determinada comunidad.³⁴

Los Estados tienen que tomar en cuenta que este tipo de valores se corresponde con la identidad cultural de cada pueblo y comunidad. Este componente tiene un significado especial para la cosmovisión de las comunidades indígenas, pues muchas consideran que los alimentos culturalmente apropiados son los que se obtienen mediante actividades de subsistencia, como la caza, la recolección o la pesca. Es importante mencionar que también deben protegerse las actividades de subsistencia

³¹ Véase ONU, *El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial Jean Ziegler*, A/57/356, Nueva York, 2002, párr. 24.

³² Véase FAO, *El derecho a la alimentación y los pueblos indígenas*, Serie Enfoque, Departamento Económico y Social de la FAO, Roma, FAO, 2007.

³³ Véase ONU, *Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights, submitted by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona*, adopted by Human Rights Council on 21^o session, resolution, A/HRC/21/39, Ginebra, 2012.

³⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, *doc. cit.*

tradicionales, toda vez que desempeñan un papel importante en tanto permiten a una comunidad mantener su seguridad alimentaria y su identidad cultural.³⁵

c. Alimentos inocuos

Los alimentos disponibles, incluida el agua potable que se utiliza en su preparación y producción, deben estar libres de sustancias nocivas o contaminantes, esto significa que deben ser inocuos. La Observación General núm. 12, respecto a sustancias nocivas, fija “los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente”.³⁶

La inocuidad se relaciona con la disponibilidad de alimentos de buena calidad, cuyo consumo no represente ninguna amenaza para la vida o la salud de las personas en el inmediato y largo plazo. Compromete a los Estados a desarrollar y promover tecnologías mejoradas de elaboración, conservación, almacenamiento y distribución de alimentos, así como a fortalecer sus marcos normativos de vigilancia y control. El objetivo principal de este componente es evitar que la mala higiene ambiental o la incorrecta manipulación de los alimentos en las distintas etapas de la cadena productiva amenacen la inocuidad de lo que se produce y se oferta en el mercado.³⁷

d. Alimentos sostenibles

Este componente se refiere a la preservación de los recursos e insumos de origen animal, vegetal o mineral que contribuyen directamente a la alimentación. Tal medida busca asegurar a las generaciones presentes y futuras la disponibilidad y el acceso a los alimentos y a los recursos hídricos requeridos para atender sus necesidades alimentarias.³⁸

En el contexto de la sostenibilidad de los alimentos, en 2013 la FAO publicó el estudio *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources (La huella del desperdicio de alimentos: impactos en los recursos naturales)*, donde estimó que cada año, aproximadamente, un tercio de los alimentos producidos para consumo humano en el mundo se pierde o es desperdiciado. De hecho, con los índices de desperdicio actual, para que en 2050 sea posible satisfacer la demanda de la población mundial, la producción de alimentos tendría que incrementarse en 60 por ciento. Por ello es indispensable iniciar desde hoy un mejor manejo de los alimentos, ya que eso ayudaría a satisfacer la demanda futura con un menor incremento de la producción agrícola.³⁹

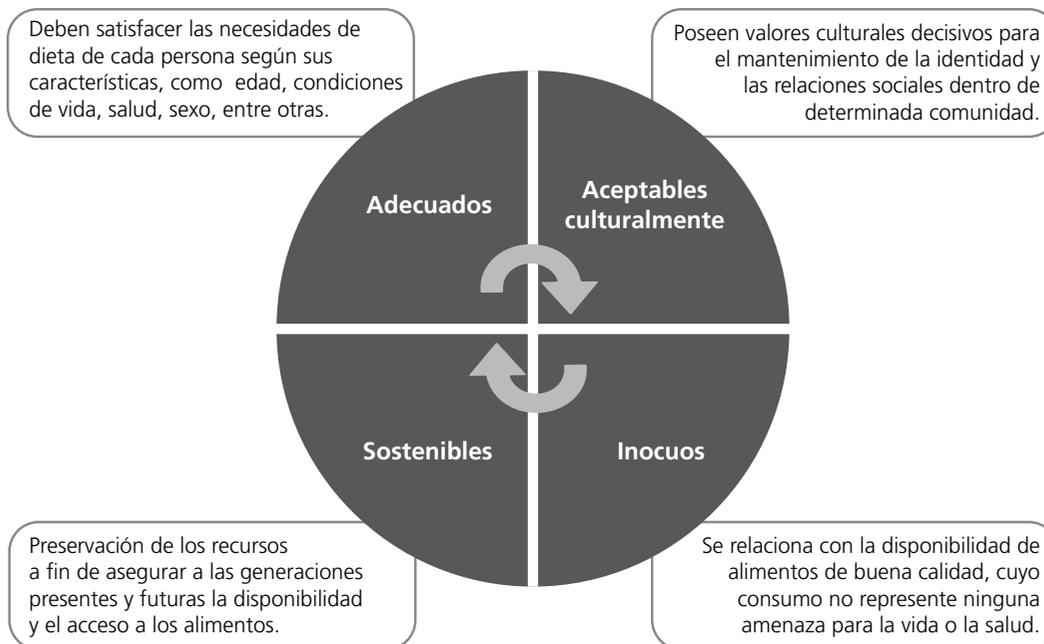
³⁵ Véase ONU, *El derecho a la alimentación, Informe provisional del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler*, adoptado por la Asamblea General en su 60º periodo de sesiones, Resolución A/60/350, Nueva York, 2005, párr. 29.

³⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, *doc. cit.*, párr. 10.

³⁷ Véase María Paula Gómez, *op. cit.*

³⁸ Véase Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-262 de 1996.

³⁹ Véase FAO, *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources*, Roma, FAO, 2013.

Esquema 2. Componentes específicos del derecho a la alimentación adecuada

Fuente: Elaborado por el CIADH.

Finalmente, el Comité DESC reconoce que el concepto de sostenibilidad entraña la noción de disponibilidad y accesibilidad de los alimentos a largo plazo y está íntimamente vinculado al concepto de seguridad alimentaria que se desarrollará en el siguiente apartado.⁴⁰ Por su parte, la FAO afirma que los alimentos desperdiciados son “una oportunidad perdida para mejorar la red de seguridad alimentaria mundial (*Global food security*) y para mitigar los impactos ambientales ocasionados por el despilfarro alimentario mundial desde una perspectiva medioambiental”.⁴¹

4. Seguridad alimentaria y derecho a la alimentación

La noción de seguridad alimentaria surgió en el contexto de la crisis global de alimentos de los años setenta causada por la combinación de algunos problemas estructurales en la economía mundial, como el encarecimiento de productos básicos y de los energéticos como el petróleo.⁴² En sus inicios, estaba relacionada con el aseguramiento de la producción y disponibilidad de suministros de alimentos en el ámbito mundial y nacional, y fue entendida principalmente en términos de acelerar la producción de alimentos y que estuviesen disponibles para todas las personas.⁴³

⁴⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, *doc. cit.*, párr. 7.

⁴¹ Véase FAO, *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources*, Roma, FAO, 2013, p. 8.

⁴² Véase John Shaw, *World Food Security. A history since 1945*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

⁴³ Véase Enrique de Loma-Ossorio, “El derecho a la alimentación. Definición, avances y retos”, en *Boletín ECOS*, núm. 4, octubre de 2008, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, FUHEM, p. 3.

Esta perspectiva se consolidó con la posición generalizada de la política económica y alimentaria internacional. Como muestra de ello, la labor de la FAO —que desde su fundación en 1945 tenía como objetivo fundamental erradicar el hambre— se centró durante varios años en atender temáticas asociadas al aumento de la producción agrícola, la estabilización de los suministros de alimentos, el uso de los excedentes de alimentos de los países desarrollados de manera constructiva y creativa, la creación de las reservas mundiales y nacionales de alimentos, la estimulación del comercio mundial de productos agrícolas, la negociación de acuerdos internacionales de productos básicos y en garantizar la seguridad de los alimentos básicos a nivel internacional y nacional.⁴⁴

Hasta antes de la década de 1980, la caracterización de una situación como de inseguridad alimentaria se asociaba a la carencia de abastecimientos alimentarios adecuados para cubrir las necesidades de nutrición de las personas y a la insuficiencia de recursos de la población para adquirir alimentos. En particular, el Banco Mundial estimaba que la inseguridad alimentaria podía manifestarse de dos formas: *i)* la inseguridad alimentaria crónica, que era el hambre permanente por una pobreza constante; y *ii)* la inseguridad alimentaria transitoria, derivada de la reducción de posibilidades de las personas para acceder a los alimentos por el incremento de los precios en el mercado o por el agotamiento de las reservas.⁴⁵ Con el transcurso de los años, el interés de la comunidad internacional se desplazó de la producción y disponibilidad del suministro de los alimentos hacia las dificultades asociadas con el acceso físico y económico de las personas.⁴⁶

La perspectiva sobre la seguridad alimentaria dio un giro, en gran medida por el pensamiento de Amartya Sen. De acuerdo con este autor, el incremento en la producción de alimentos no resultaba suficiente para que los países alcanzaran la seguridad alimentaria, pues encontró que el hambre y la desnutrición no son necesariamente atribuibles a la falta de alimento disponible, ni a factores naturales, meteorológicos o demográficos inevitables, sino que es consecuencia de distintas variables de índole económico y social.⁴⁷

Después de estudiar algunas de las hambrunas más importantes del siglo pasado, concluyó que las personas también pueden sufrir hambre en tiempos de estabilidad económica o en países exportadores de alimentos. Particularmente, en su análisis sobre Bangladesh y Etiopía se centró en analizar la capacidad de las personas para conseguir alimentos a través de los medios legales disponibles, como el comercio, el trabajo o la producción propia, y concluyó que la situación de algunas de ellas para disponer de alimentos no necesariamente mejoraba como resultado del incremento en los niveles de producción pues, por sus características o su situación particular, encaraban diferentes dificultades u obstáculos para acceder a los alimentos disponibles.⁴⁸

⁴⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter, Misión a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, A/HRC/22/50/Add.3, Ginebra, 2013.

⁴⁵ Véase Banco Mundial, *Poverty and Hunger, Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington, Banco Mundial, 1986, pp. 1-10.

⁴⁶ Véase Dubravka Bojic Bultrini, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁷ Véase Amartya Sen, *Poverty and Famines, An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, 1982, pp. 45-50; Karlos Pérez de Armiño, "Titularidades al alimento", *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, 2006, versión en línea disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>>.

⁴⁸ La teoría de Sen también es conocida como teoría de la titularidad y se refiere a la capacidad que tiene cada persona de conseguir sus alimentos a través de los medios legales disponibles en una sociedad; esto incluye la producción de dichos alimentos, el comercio, el trabajo, los beneficios estatales, o cualquier forma contemplada y posible para acceder a ellos. Véase Prosalus y el derecho a la alimentación. *Documento de análisis y posicionamiento*, Madrid, Prosalus, 2005, p. 4.

Para Olivier de Schutter el pensamiento de Sen, conocido como “la teoría de las capacidades”, propició el tránsito de la seguridad alimentaria hacia un enfoque de derechos humanos, en tanto logró focalizar que la atención de los Estados se centrara principalmente en las personas.⁴⁹

a. La seguridad alimentaria desde el enfoque de los derechos humanos

La seguridad alimentaria nace como un concepto relativo a las políticas públicas para la erradicación del hambre; sin embargo, desde el enfoque de los derechos humanos se concibe como parte del cumplimiento de las obligaciones que apareja el derecho a la alimentación.

Es preciso recordar que el enfoque de los derechos humanos pugna por comprender la satisfacción de las necesidades básicas como parte de las obligaciones del Estado para garantizar los derechos de las personas, ya que reivindica el reconocimiento de la igual dignidad de todas las personas y su papel como sujeto titulares de los derechos.⁵⁰

El enfoque de los derechos humanos se ha convertido en una pieza clave para la política internacional y para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pues contribuye a perfilar las estrategias para alcanzarlo desde la atención de problemas como la discriminación, la exclusión, la falta de la rendición de cuentas y otros problemas en el desarrollo.⁵¹

El primero de estos Objetivos es la “erradicación de la pobreza extrema y el hambre”, mismo que sólo podrá alcanzarse mediante la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria. Desde el enfoque de los derechos humanos, la seguridad alimentaria será el resultado de la realización de todos los derechos, en particular del derecho de las personas a tomar parte en la gestión de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión o el derecho a buscar, recibir y transmitir información. Promover una visión de la seguridad alimentaria desde los derechos humanos permitirá consolidar una concepción de buena gobernanza que facilite la participación activa de todas las personas en la elaboración de políticas públicas asociadas a los alimentos, como auténticos sujetos de derechos.⁵²

En el derecho internacional, este nuevo paradigma se alcanzó en 2004 con la adopción de las *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* por el Consejo del Derecho a la Alimentación de la FAO.⁵³

Las directrices marcan diversas pautas que deben seguir las autoridades públicas en el establecimiento de un sistema que permita a las personas el acceso a los alimentos adecuados con dignidad, así como la creación de un sistema de seguridad para aquellas que no puedan hacerlo por sí mismas, siempre desde una perspectiva de derechos humanos. Adicionalmente, en este marco reconocen que alcan-

⁴⁹ Véase Olivier de Schutter, *Countries tackling hunger with a right to food approach*, Briefing note 1, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, mayo, 2010, p. 1.

⁵⁰ “El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.” OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los derechos humanos para la cooperación y el desarrollo*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, 2006, p. 15.

⁵¹ Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, México, 2003.

⁵² FAO, *El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación a nivel nacional*, Roma, FAO, 2004, pp. 1-5.

⁵³ *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º periodo de sesiones, Roma, 2004.

zar la seguridad alimentaria implicará prestar especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad que normalmente son invisibilizadas o excluidas de estos procesos.⁵⁴

Sin duda, en el ámbito internacional la visión de que todas las personas deben participar activamente en el proceso de las políticas alimentarias y no ser solamente receptores pasivos se encuentra bastante consolidada. También es necesaria la adopción de estrategias nacionales que coadyuven al cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada en el marco de la seguridad alimentaria.

¿Soberanía alimentaria, cuestión de derechos?

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales. La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad estén en manos de aquellos que producimos los alimentos. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en Declaración de Nyéléni. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni, Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero de 2007. Disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>>, página consultada en diciembre de 2014.

b. El derecho a estar protegido contra el hambre y el derecho a la alimentación adecuada

Una vez desarrollados los componentes del derecho a la alimentación adecuada, es importante realizar algunas precisiones sobre su vinculación con el derecho a estar protegido contra el hambre, el cual está reconocido en el PIDESC, en la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición,⁵⁵ y también está consagrado en diversos instrumentos que forman parte del derecho internacional humanitario, como los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977.⁵⁶

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ ONU, *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición*, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación; adoptada por la Asamblea General, Resolución 3348 (XXIX), Nueva York, 1974.

⁵⁶ En estos textos se contempla la obligatoriedad de proporcionar, en tiempos de guerra y conflictos armados, al personal perteneciente a países neutrales la misma manutención, el mismo alojamiento, las mismas asignaciones y los mismos sueldos que al personal correspondiente de su ejército, especificando que la alimentación será, en todo caso, suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantener a los interesados en un equilibrio normal de salud. Los Convenios de

Es preciso recordar que el derecho internacional humanitario se refiere a las obligaciones y expectativas recíprocas que deben tener entre sí dos partes en guerra, es decir, es un derecho aplicable a los conflictos armados que, de alguna manera, busca orientar la conducta y el trato que se debe dar a las tropas del adversario y a la población civil.⁵⁷ En un principio, el derecho a estar protegido contra el hambre se entendía únicamente aplicable a estos contextos. Su finalidad era asegurar que todas las personas inmersas en un conflicto armado –de carácter internacional o no– tuviesen un acceso mínimo a alimentos inocuos, nutritivos y suficientes, así como a una cantidad de agua suficiente para atender los usos personales y domésticos.

Desde luego, el fundamento de este derecho no era la reivindicación de la dignidad humana, sino que se basaba en un principio de humanidad o caridad que debían guardar los Estados. Por ello, aparejaba deberes para los Estados que consistían en llevar acciones positivas orientadas a facilitar y proteger las labores de asistencia humanitaria, así como para restablecer la capacidad de las víctimas de los enfrentamientos de alimentarse por sí mismas.⁵⁸

El derecho a estar protegido contra el hambre apareció así como un derecho autónomo, pero luego pasó a considerarse como parte del contenido mínimo del derecho a la alimentación. Cabe recordar que la satisfacción del derecho a la alimentación, por su propia naturaleza, “podría aparejar la necesidad de establecer una intensa agenda redistributiva respecto de las condiciones generales del *statu quo* de sociedades desiguales y condicionarse a la erogación de recursos”.⁵⁹ Se ha reconocido que también posee un nivel mínimo de protección que el Estado está obligado a satisfacer de manera inmediata y con independencia de la disponibilidad económica: el derecho de todas las personas a estar protegidas contra el hambre. En palabras del Comité DESC, “un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, *prima facie*, no está cumpliendo con sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser”.⁶⁰

Las obligaciones establecidas en el derecho internacional humanitario para que las personas no sufran hambre no están sujetas a realización progresiva ni al principio de reciprocidad. La inclusión del derecho a estar protegido contra el hambre, como parte de la satisfacción de los niveles esenciales del derecho a la alimentación, busca que el Estado garantice que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción tengan acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y adecuados de manera inmediata.

Es importante tener presente que el hambre y la desnutrición aparecen como el resultado de no tener acceso físico ni económico a los alimentos adecuados, ni en cantidad ni calidad suficiente para satisfacer las necesidades nutricionales más básicas, pero sobre todo son resultado de factores históricos causantes de las desigualdades sociales, como la discriminación y la pobreza. En tal entendido, la inter-

Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales están disponibles en <<http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/genevaconventions>> página consultada en enero de 2015.

⁵⁷ Cordula Droege, “¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario”, en *International Review of the Red Cross*, núm. 871, septiembre de 2008.

⁵⁸ Véase María Paula Gómez Méndez, *op. cit.*

⁵⁹ Esta perspectiva en realidad es aplicable a todos los derechos económicos, sociales y culturales. Véase Roberto Gargarella, “Vivir en la calle, el derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC”, en *Lecciones y Ensayos*, núm. 89, 2012, pp. 329-350.

⁶⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párr. 1 del artículo 2° del Pacto), adoptada por el Comité en su Resolución E/1991/23 durante su período de sesiones, Ginebra, 14 de diciembre de 1990, párr. 10.

Esquema 3. El derecho a la alimentación adecuada y su vinculación con el derecho a estar protegido contra el hambre y con la seguridad alimentaria



Fuente: Elaborado por el CIADH.

pretación del contenido mínimo del derecho a la alimentación adecuada debe interpretarse de acuerdo con el contexto de cada persona con el fin de asegurar que estén protegidas de padecer hambre.

c. El derecho a la alimentación adecuada como un derecho llave

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha manifestado que la defensa y protección de los derechos humanos no es rígida, sino que su contenido se va perfeccionando y actualizando de manera permanente. Esto porque la propia naturaleza de los derechos humanos conlleva a entenderlos como productos de determinados contextos.⁶¹

En la actualidad, los factores y condiciones que afectan el ejercicio y goce del derecho a la alimentación adecuada son tendencialmente distintos a aquellos existentes durante el contexto histórico en que se aprobó la Observación General núm. 12 del Comité DESC. Como resultado, el propio contenido del derecho a la alimentación se ha actualizado para dar respuesta a temas cada vez más complejos asociados a la provisión directa de alimentos para personas en situación de vulnerabilidad; a la producción, distribución y comercialización de los alimentos; a la volatilidad de los precios de los alimentos en el mercado global; e incluso a la protección del derecho a la alimentación adecuada frente a los acuerdos y normas del comercio internacional.

Frente a este panorama, el Relator Especial Olivier de Schutter centró sus labores en promover una visión del derecho a la alimentación en tres niveles: *i*) el primero consiste en el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger y realizar; *ii*) en segundo lugar, afirma que se trata de un derecho que fomenta –desde una perspectiva de los derechos humanos– la transformación de las prestaciones

⁶¹ Véase CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad 2011-2012*, México, CDHDF, 2013, p. 29.

y las políticas públicas de bienestar social que reciben las personas o las familias en el marco de planes gubernamentales de seguridad alimentaria; *iii*) en tercer lugar, el derecho a la alimentación exige que los Estados aprueben estrategias nacionales para realizar progresivamente aquellos componentes del derecho que no se pueden garantizar de inmediato.⁶²

Desde luego, esta visión de tres niveles requiere del involucramiento, interacción y coordinación de diversos actores distintos de las autoridades del Estado: empresas, comisiones de derechos humanos y sociedad civil. Aunque, en este capítulo hemos esbozado los componentes que comprende el derecho a la alimentación adecuada, la delimitación del papel del Estado —y del resto de los actores mencionados—, frente a la complejidad de los problemas que encaran las personas para su cumplimiento y exigibilidad, se requiere profundizar sobre su vinculación con las obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía.

Cuadro 3. El derecho a la alimentación y su relación con otros derechos

Derecho	Descripción de la relación con el derecho
A la vida	La alimentación es una condición necesaria para la vida de cualquier ser humano. Cuando una persona carece de acceso a los nutrientes necesarios enfrenta un riesgo de muerte por hambre, desnutrición o enfermedades resultantes. De igual manera, se pone en peligro la vida y el bienestar cuando los alimentos ingeridos son inadecuados o no son inocuos.
Salud	Una dieta adecuada es necesaria para disfrutar el nivel más alto de salud, mientras que el propio estado nutricional no depende sólo del consumo alimentario, sino también del estado de salud: la anemia, los vómitos, la fiebre, las diarreas, afectan a la nutrición. El derecho a la alimentación presta también atención a los aspectos vinculados a la salud, como agua y saneamiento e higiene en la manipulación de alimentos. Por otra parte, la determinación de una dieta adecuada no depende sólo del consumo de calorías, sino de la cantidad y calidad de proteínas y otros micronutrientes. Tales requerimientos, necesarios para que las personas puedan gozar del nivel más alto de salud, son distintos entre los diversos grupos de personas: embarazadas, niñas y niños lactantes, personas con diabetes o personas privadas de la libertad.
Consulta y participación	El Estado debe tomar en consideración la opinión de la población en el diseño de las políticas públicas dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria, de forma que el resultado de estas medidas sea el idóneo. La sociedad civil tiene el derecho a demandar la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos de formulación e implementación de tales políticas públicas. Además, los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica.
Vivienda adecuada	Cuando el costo de una vivienda adecuada está por encima de las posibilidades económicas de las personas, su adquisición reduce drásticamente los recursos destinados a adquirir la canasta básica alimentaria. Asimismo, una vivienda adecuada permite el almacenamiento y preparación de alimentos en condiciones óptimas para la salud.
Trabajo	El trabajo es el medio para obtener un salario suficiente que permita a las personas la satisfacción de sus necesidades básicas. Un salario mínimo debe alcanzar para satisfacer adecuadamente los requerimientos nutricionales de cada miembro del grupo familiar, y simultáneamente el acceso a una vivienda digna, al agua y a la salud.
Agua	La propia definición de este derecho pone de manifiesto la interrelación entre el derecho al agua y el derecho a la alimentación, ya que el acceso a este escaso recurso es imprescindible, no sólo para lavar los alimentos y cocinar, sino también para evitar la propagación de enfermedades diarreicas e infecciosas. Este derecho consiste en el “acceso a una cantidad suficiente de agua potable para el uso personal y doméstico, que comprende el consumo, el saneamiento, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

⁶² Véase ONU, *El derecho a la alimentación. Informe provisional del Relator Especial sobre derecho a la alimentación Olivier de Schutter*, A/68/288, Nueva York, 2013.

Cuadro 3. El derecho a la alimentación y su relación con otros derechos (*continuación*)

Derecho	Descripción de la relación con el derecho
Información	Es imprescindible contar con una legislación sobre etiquetado, ya que las y los consumidores deben tener la posibilidad de conocer todo lo referente a los alimentos que consuman, es decir, datos nutricionales de fácil lectura e interpretación, los mercados donde pueden adquirir los productos demandados y la asignación de recursos para cada tipo de producción, venta y distribución. El acceso a la información de estos datos refuerza la participación de las personas y la libertad de opción de las y los consumidores, mejorando la calidad de los productos y consiguiendo un reparto más justo de los recursos.
Integridad y prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes	La alimentación, al ser un requerimiento vital, puede ser utilizada como forma de infligir daño o dolor, pudiéndose considerar como tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. En este sentido, debe prestarse especial atención cuando las personas están bajo la tutela de otros, en especial el propio Estado, es decir, en cárceles o cualesquiera otros lugares de confinamiento, centros para adultos mayores, o cualquier otro donde las personas se encuentran en situación de vulnerabilidad y puedan ver restringido o negado su acceso a los alimentos por causas no justificables.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en OACDH y FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto informativo núm. 34, Ginebra, 2010; FAO, *Las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma, 2004; Karlos Pérez de Armiño, "Titularidades al alimento", *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, 2006, versión en línea disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>> página consultada en enero de 2015.

El derecho a una alimentación adecuada, como derecho llave, implica para los Estados reconocer la interdependencia e integralidad de los derechos; la garantía de este derecho es indispensable para la garantía de otros derechos, su suspensión o violación implica la violación directa de otros derechos. En sentido contrario, violaciones a otros derechos, por ejemplo al agua, a un medio ambiente sano o al trabajo, implica afectaciones directas al ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. En el primer caso se observa que la privación o falta de alimentos ocasiona que las personas no cuenten con los nutrientes necesarios para el desarrollo de sus actividades diarias, como el trabajo, la educación o la movilidad. En el segundo caso se observa que las afectaciones a derechos como el agua ponen en riesgo la inocuidad de los alimentos.

II. Hacia la exigibilidad del derecho a la alimentación adecuada



El derecho a la alimentación adecuada es parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los cuales son considerados la base esencial para asegurar que las personas puedan alcanzar un nivel de vida adecuado y una vida digna, toda vez que están vinculados con la satisfacción de las necesidades básicas en ámbitos como el trabajo, la salud, la vivienda, la educación o la cultura.⁶³

Se ha reconocido que la garantía de este grupo particular de derechos no sólo tiende a reducir las desigualdades y asimetrías que persisten entre los diversos grupos que integran nuestra sociedad, sino que fortalece los cimientos necesarios para que todas las personas participen en los procesos de decisión sobre las cuestiones que les afectan. De tal suerte, su cumplimiento constituye un presupuesto básico para la consecución de un Estado social de derecho y una sociedad más justa.⁶⁴

No obstante, lo cierto es que los DESC también han encarado distintos obstáculos para su realización. Por varios años se les negó cualquier valor jurídico y fueron vistos como declaraciones de compromiso político y buenas intenciones o, en el mejor de los casos, se entendió que aparejaban únicamente obligaciones de carácter positivo y por ende, la necesidad de erogar recursos públicos.⁶⁵

Por supuesto, tales argumentos estaban basados en “una concepción sesgada del rol y funcionamiento del aparato estatal como Estado mínimo, garante exclusivamente de la justicia, seguridad y defensa”,⁶⁶ lo que significa que nacieron de la idea de que los Estados solamente estaban obligados a cumplir con los derechos políticos y civiles en tanto se trataban de derechos de carácter negativo cuyo cumplimiento no apareja gastos porque consiste en un “no hacer”; por ejemplo, no detener arbitrariamente a las personas o no restringir la libertad de pensamiento y opinión.⁶⁷

⁶³ Véase Grupo de Trabajo del Espacio DESC sobre el Protocolo Facultativo del PIDESC, *Los derechos económicos, sociales y culturales: exigibles y justiciables. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, DESC, México, 2010.

⁶⁴ Véase Carlos Vicente de Roux, *Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia*, Cepal, Bogotá, 2004; Humberto Nogueira Alcalá, “Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano”, *Estudios Constitucionales*, núm. 2, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales-Universidad de Chile, 2009.

⁶⁵ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 2004, p. 37.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Asbjørn Eide, “Realización de los derechos económicos y sociales. Estrategia del nivel mínimo”, en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, núm. 43, Instituto Noruego de Derechos Humanos, 1980, p. 47.

Si bien este *mito programático* de los DESC como derechos que exigen un esfuerzo presupuestal y logístico del Estado se ha venido superando a partir de la labor que realizan los organismos internacionales y nacionales de protección de derechos humanos. La CDHDF estima que en el Distrito Federal sigue siendo necesario concentrar e incrementar los esfuerzos con el fin lograr que las autoridades entiendan a cabalidad la idea de que todos los derechos humanos aparejan un sólido núcleo de obligaciones –positivas y negativas–, es decir, que los deberes de abstención sobre la realización de ciertas conductas o acciones, así como los deberes asociados a la adopción de medidas positivas para lograr su realización son comunes a los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Desde luego, la importancia de esta perspectiva se centra en que los derechos humanos, por sí mismos, no imponen siempre acciones concretas. En realidad, son los tipos de obligaciones –emanadas principalmente del marco del derecho internacional de los derechos humanos y reconocidas en el artículo 1º Constitucional de la Carta Magna mexicana– los que fijan una orientación o un marco para que el Estado pueda elegir las medidas específicas a partir de las cuales cumplirá con tales derechos.⁶⁸

En síntesis, el derecho a una alimentación adecuada –al igual que otros DESC– se caracteriza por involucrar un amplio espectro de obligaciones que ofrecen distintas acciones posibles para lograr su satisfacción. Este capítulo aborda las obligaciones que permitirán responder a las preguntas de quién y cómo debe realizarse este derecho a fin de trasladar el debate de su mera conceptualización hacia su implementación.

1. Las obligaciones del Estado respecto del derecho a una alimentación adecuada

La exigibilidad de un derecho humano requiere precisar con claridad las obligaciones exigibles al Estado, que aunque están consagradas en los diferentes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, lo cierto es que su especificación no posee una construcción única debido a que su evolución está vinculada al propio surgimiento y desarrollo dispar de los tratados internacionales.⁶⁹

En otras palabras, la conceptualización de las obligaciones en materia de derechos humanos no es clara. Sin embargo, al menos en un principio, es importante precisar que se trata de conductas de acción y omisión exigibles al Estado, razón por la que poseen una naturaleza especial y esencialmente distinta de aquellas que emanan del derecho privado, en el cual dos personas tienen un derecho recíproco de exigir una determinada conducta, como el cumplimiento de un contrato.⁷⁰

Ahora bien, con la finalidad de brindar una mayor claridad al análisis de las obligaciones que hacen exigible el derecho a una alimentación adecuada, se recurre principalmente a las tipologías propuestas por el propio Comité DESC y se exponen dos tipos de obligaciones: *i*) específicas, que corresponden al carácter positivo o negativo de la actuación que se exige al Estado; *ii*) obligaciones de efecto inmediato y de cumplimiento progresivo, que se refieren al momento del cumplimiento de la obligación.

⁶⁸ Víctor Abramovich, “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, *Anuario de Derechos Humanos*, Chile, 2006, p. 17.

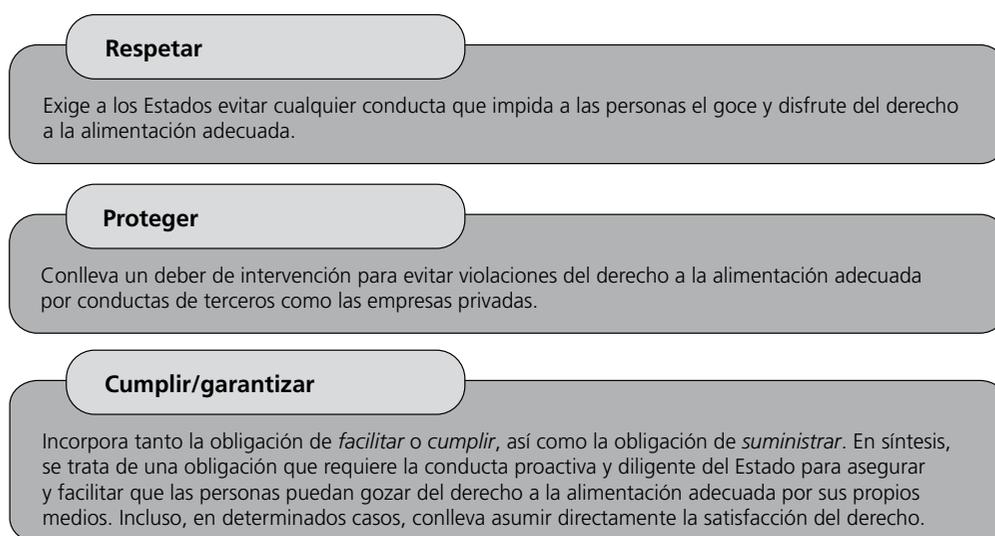
⁶⁹ Véase CDHDF, *Fundamentos teóricos de los derechos humanos, Programa de Capacitación para el Servicio Profesional*, México, CDHDF, 2011.

⁷⁰ Ricardo Ortega Soriano *et al.*, *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 13.

a. Las obligaciones específicas

El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados un conjunto de obligaciones específicas: respetar, proteger y cumplir, que a su vez incluye una obligación de *facilitar* y de *suministrar*. La clasificación de estas obligaciones delimita la conducta estatal a partir de tres niveles, una obligación de abstención o actuación; una obligación de intervención –especialmente sobre la conducta u omisión de terceros–; y por último, la obligación de asumir directamente el compromiso de realizar el derecho.

Esquema 4. Obligaciones del derecho a la alimentación adecuada



Fuente: Elaborado por el CIADH.

I. OBLIGACIÓN DE RESPETO

La obligación de respeto constituye la obligación más básica de los derechos humanos, en tanto exige que los Estados eviten medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho. Independientemente de la naturaleza o categoría en que se encuentre ubicado un derecho fundamental, esta obligación es inmediatamente exigible.⁷¹

En relación con el derecho a una alimentación adecuada, la obligación consiste en el deber de no adoptar ninguna medida que menoscabe o restrinja el ejercicio del derecho, lo cual podría traducirse de las siguientes maneras:⁷²

⁷¹ Véase CDHDF, *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, op. cit.

⁷² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, *doc. cit.*; Olivier de Schutter, *From Charity to Entitlement Implementing the right to food in Southern and Eastern Africa*, Briefing note 5, junio de 2012, p. 5.

- Que el gobierno no prive arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación.⁷³
- Que el Estado se abstenga de adoptar medidas tendentes a impedir la disponibilidad y la adecuada utilización de los alimentos.
- Que el Estado respete el acceso de las personas a los medios para obtener alimentos, es decir, también entraña el respeto del derecho de las personas y grupos a obtener ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades alimentarias.⁷⁴

La obligación de respeto y el derecho a la alimentación del pueblo ogoní

En 1996, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos determinó internacionalmente responsable al Estado de Nigeria por incumplir la obligación de respeto del derecho a la alimentación adecuada del pueblo ogoní.

En particular, este caso trata sobre la situación de desnutrición y hambre que padecieron algunas personas del pueblo ogoní, debido a la contaminación causada por empresas estatales y petroleras particulares en sus tierras y aguas utilizadas para la agricultura y pesca; así como por la destrucción de cultivos y matanza del ganado del pueblo por parte de las fuerzas militares del Estado. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos determinó que el Estado había participado en la destrucción de fuentes principales de alimentos de las y los integrantes de las comunidades ogonís, lo cual constituyó una violación a la obligación de respeto del derecho a la alimentación adecuada.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en African Commission on Human Rights and People's Rights, *Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Done at the 30th Ordinary session held in Banjul, The Gambia from 13th to 27th October 2001.

- Que las instituciones públicas, incluidas las empresas paraestatales o administradas por el Estado, no menoscaben u obstaculicen el acceso de las personas a los alimentos.
- Que el Estado examine periódicamente sus políticas y programas relacionados con los alimentos con el fin de garantizar que efectivamente se respete el derecho de todas y todos a la alimentación en condiciones de igualdad.⁷⁵

II. OBLIGACIÓN DE PROTEGER

La obligación de proteger consiste en adoptar medidas de toda índole con la finalidad de generar condiciones de previsibilidad, tanto a nivel estructural como particular que permitan evitar y hacer frente a posibles violaciones a derechos humanos.⁷⁶ La obligación de protección también puede implicar el deber de los Estados de anticiparse y prevenir serias afectaciones a los derechos de las personas bajo su

⁷³ ONU, CDH, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación*, Jean Ziegler, CN.4/2006/44, 2006, párr. 22.

⁷⁴ Defensoría del Pueblo, *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la luz del Derecho a la Alimentación*, Bogotá, 2007, p. 37.

⁷⁵ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto informativo núm. 34, Ginebra, 2010, p. 20.

⁷⁶ Véase Ricardo Ortega Soriano *et al.*, *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, *op. cit.*

jurisdicción, particularmente en aquellos casos en los que ciertas personas son responsables por el daño al que contribuyen, incluso de forma no intencional o sin su conocimiento.⁷⁷

Para cumplir con esta obligación el Estado debe adoptar un papel proactivo para inhibir las violaciones a derechos humanos, a través de un sistema legislativo e institucional y judicial eficiente. De modo particular, Jean Ziegler, relator especial sobre el derecho a la alimentación, señaló que “el gobierno debe promulgar leyes para evitar que personas u organizaciones poderosas conculquen el derecho a la alimentación, así como establecer órganos para investigar y proporcionar recursos eficaces si se viola ese derecho”.⁷⁸

Obligación de protección

Para referirnos a la obligación de protección a través de un entramado legal sólido, resultan ilustrativos los pronunciamientos de la FAO sobre la necesidad de contar con normas específicas que reconozcan el derecho a la alimentación adecuada. La FAO estima que una normativa especial sobre el derecho a la alimentación adecuada y las obligaciones del Estado vinculadas al mismo, son importantes para aclarar las funciones y responsabilidades de cada una de las autoridades involucradas en su cumplimiento y, en general, para orientar la política pública desde el enfoque de derechos humanos.

Los marcos legislativos elaborados conforme a los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y Estado de derecho, permiten que las personas afectadas por el hambre y la malnutrición formulen conjuntamente las políticas que han de servirles de apoyo para lograr el respeto del derecho.

La FAO también considera que el derecho a la alimentación será plenamente exigible cuando los titulares de derechos puedan exigir responsabilidades a los titulares de obligaciones, lo cual requiere un funcionamiento adecuado de las instituciones que permita a las personas disponer de acciones contra la violación de sus derechos. Incluso, la ratificación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos obliga a los Estados a garantizar la concordancia entre sus sistemas jurídicos nacionales y sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación. Por lo que sería importante hacer un llamado al Estado mexicano para que ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en Asbjørn Eide, “El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre” en *El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica*, Roma, FAO, 2010; véase ONU, *El derecho a la alimentación. Informe previsional del relator especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter*, A/68/288, Nueva York, 2013, párr. 33.

III. OBLIGACIÓN DE REALIZAR

La obligación de realizar no ha tenido un desarrollo del todo preciso en el derecho internacional de los derechos humanos. Para el Comité DESC esta obligación significa que los Estados deben facilitar la realización del derecho, por ejemplo asegurando un marco que permita a todas las personas alimentarse por sus propios medios. Asimismo, los Estados deben cumplir o hacer cumplir el derecho de aquellas

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Véase ONU, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, A/56/210, Nueva York, 2001, párr. 15.

personas que por determinadas circunstancias, no pueden ejercerlo por sí mismas, por ejemplo, a través de programas y políticas públicas de protección social.⁷⁹

En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, los deberes positivos de facilitar y hacer cumplir están situados en la obligación genérica de garantizar, misma que se ha interpretado como “el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.⁸⁰

Independientemente de su denominación, no debe pasar inadvertido que esta obligación exige al Estado asumir directamente el compromiso de realizar el derecho, pues está dirigida no sólo a mantener su disfrute, sino también a mejorarlo y restituirlo en caso de violación.⁸¹

Esta obligación consiste en asegurar que las personas tengan acceso por sus propios medios a una alimentación adecuada, por ejemplo, a través de la procuración del acceso a los recursos naturales o a los medios de producción. También implica la conducta proactiva del Estado con el fin de fortalecer el acceso y la utilización a todas las personas de los recursos que aseguren sus medios de vida, así como adoptar medidas positivas para garantizar la disponibilidad de alimentos en todo el país.⁸² Comporta el deber de activar todo el aparato estatal para garantizar el derecho a la alimentación de todas las personas que encaran mayores dificultades para acceder, por sus propios medios, a una alimentación adecuada, ya sea por factores biológicos, socioeconómicos, discriminación o estigma, como personas privadas de la libertad, personas que viven y sobreviven en la calle.⁸³ En síntesis, para hacer efectivo el derecho a la alimentación adecuada es posible adoptar algunas medidas positivas como:

- Aplicar políticas y programas que mejoren la posibilidad de las personas de alimentarse por sí mismas.
- Implementar un sistema de seguridad social para grupos en situación de vulnerabilidad que sirva de apoyo para acceder a alimentos adecuados.
- Suministrar alimentos directamente a personas o grupos que, por razones que escapan a su control, no puedan alimentarse por sus propios medios, garantizando como mínimo que nadie padezca hambre.

⁷⁹ En pronunciamientos posteriores el Comité DESC ha señalado que la obligación de cumplir se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. En particular, Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), adoptada en su 29º periodo de sesiones, Resolución HRI/GEN/1/Rev.7, Ginebra, 2002.

⁸⁰ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245, párr. 166; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 166.

⁸¹ Olivier de Schutter, *From Charity to Entitlement Implementing the right to food in Southern and Eastern Africa*, Briefing note 5, junio de 2012, p. 5.

⁸² Véase Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *El derecho a la alimentación adecuada*, op. cit.

⁸³ Véase Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Guatemala, “El derecho humano a la alimentación”, *Boletín núm. 10*, Guatemala, 2009.

- Promover el conocimiento pleno de los derechos humanos –en concreto, del derecho a la alimentación–, tanto por parte de los agentes y servidores públicos, como por parte de las empresas privadas.⁸⁴

Obligación de garantizar alimentos adecuados a las personas privadas de la libertad

La Corte Constitucional de Colombia conoció un asunto sobre tratos violatorios a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en la Penitenciaría ERON Heliconias de la ciudad de Florencia. En particular, las personas alegaban que los alimentos no eran proporcionados en los horarios establecidos por los lineamientos penitenciarios, que su cocción era deficiente, la porción mínima y los jugos sin sabor. Incluso, señalaron que los recipientes donde servían las comidas estaban mal lavados y “habían llegado a completar la ración del menaje con los sobrantes de la anterior”. Algunas personas del interior de la penitenciaría requerían *una alimentación balanceada*, bajo prescripción médica y nutricionista, pero no se contaba con esta sección de servicios médicos ni alimenticios. En su decisión final, este tribunal determinó que el Estado tiene el deber de suministrar a las personas privadas de la libertad una alimentación suficiente y adecuada. Al respecto expuso: “el Estado tiene el deber de suministrar a las personas privadas de la libertad una alimentación suficiente y adecuada. Lo anterior, frente al hecho de que las personas privadas de la libertad, se encuentran imposibilitadas para suministrarse por sí mismas la alimentación requerida para su sana nutrición, el Estado debe brindarles víveres que cuenten con condiciones esenciales con el fin de garantizarles su mínimo vital durante la detención”.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-266/2013, magistrado ponente Jorge Iván Palacio.

b. Obligaciones graduales y progresivas

Además de la división de las obligaciones específicas, existe una clasificación basada en la celeridad y temporalidad exigida a los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, es decir, obligaciones de realización gradual y de efecto inmediato.

El derecho a una alimentación adecuada tiene un contenido prestacional y programático que posiblemente los Estados no pueden cumplir de forma inmediata o en un breve periodo, pues requiere tanto del diseño de políticas públicas como de la erogación de recursos. Por ello, si bien el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece las obligaciones que tienen un carácter progresivo, también reconoce que ciertos componentes del derecho a la alimentación que no están sujetos, reclaman del Estado una intervención inmediata.⁸⁵

⁸⁴ FAO, *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*, Roma, FAO, (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 1), 2013, p. 7.

⁸⁵ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, *doc. cit.*

I. OBLIGACIONES INMEDIATAS

➤ La obligación de no discriminación

El derecho de igualdad ante la ley y la no discriminación, consagrado en varios instrumentos internacionales,⁸⁶ constituye la base del sistema de protección de los derechos humanos. En virtud de este derecho, todo Estado está obligado a garantizar el ejercicio de los derechos humanos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.⁸⁷ Al mismo tiempo, apareja un deber de abstención de realizar acciones dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de *jure* o de *facto* en perjuicio de determinado grupo de personas.⁸⁸

En su Observación General núm. 20, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité DESC insistió en la obligación de los Estados de erradicar la discriminación tanto en su perspectiva formal como material. Lo anterior, debido a que el disfrute efectivo de los derechos previstos en el PIDESC influye con frecuencia en el hecho de que una persona pertenezca a un grupo caracterizado por algunos de los motivos prohibidos de discriminación. En este sentido, aseguró que para eliminar la discriminación, se debe prestar suficiente atención precisamente a los grupos o personas que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones semejantes.⁸⁹

Respecto al derecho a una alimentación adecuada, los Estados no sólo estarían obligados a revisar las leyes relativas al acceso a la alimentación, la asistencia social o los recursos productivos para garantizar que no incluyan ninguna disposición discriminatoria, sino que también deben adoptar en forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de *facto*. Esto se traduce en que los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que las personas y los grupos que histórica o socialmente han sido discriminados gocen del derecho a la alimentación en igualdad con los demás.⁹⁰

⁸⁶ OEA, Carta de la Organización de los Estados Americanos, 30 de abril de 1948, artículos 3.1 y 17; OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969, artículos 1° y 24; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

⁸⁷ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2°, párr. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada por el Comité en su Resolución E/C.12/GC/20 durante su 13° periodo de sesiones, Ginebra, 2009.

⁸⁸ Véase Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214, párr. 271; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párr. 103.

⁸⁹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, *doc. cit.*

⁹⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, La discriminación en el contexto del derecho a la alimentación, Comité Asesor, adoptado por el Consejo de Derechos Humanos en su 4° periodo de sesiones, Resolución A/HRC/AC/4/2, Ginebra 2010.

Cuadro 4. La obligación de no discriminación y grupos en situación de vulnerabilidad

Estándares específicos del derecho a la alimentación adecuada	
Mujeres	<p>Las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por el hambre y la inseguridad alimentaria, principalmente como resultado de la desigualdad de género, pues no suelen tomarse en consideración las necesidades concretas de dieta que requieren. Por ejemplo, respecto a su salud reproductiva, además de los padecimientos que la malnutrición puede causar en su calidad de vida, llega a afectar casi todas las fases del proceso reproductivo, disminuye la fecundidad y crea problemas durante el embarazo; o si la gestación llega a su término, las deficiencias en la alimentación durante la lactancia provocan desnutrición posnatal para niñas y niños. Incluso, aun en el caso de que el potencial alimenticio de la leche materna sea adecuado, el crecimiento de la o el recién nacido sería menor.*</p> <p>En razón de lo anterior, el Comité CEDAW reconoce que los Estados se encuentran obligados a garantizar a las mujeres una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia. En particular, en la Recomendación núm. 24 se establece que la plena realización del derecho de la mujer a la salud exige que los Estados promuevan su derecho humano al bienestar nutricional durante todo su ciclo de vida y no solamente durante el embarazo o la lactancia.**</p>
Personas adultas mayores	<p>El Comité DESC reconoce que las personas adultas mayores tienen el derecho a recibir una protección especial del Estado, por lo que se deben adoptar medidas positivas para establecer prestaciones para todas las personas mayores que cumplan la edad prescrita en la legislación nacional. Ello incluye a aquellas personas que, por no haber trabajado o no tener cubiertos los periodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos. Lo anterior, con el fin de asegurar el acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados.*** Además, las autoridades deberían tomar en cuenta las necesidades de dieta específicas de las personas adultas mayores o de las enfermedades crónico/degenerativas comunes en esta etapa del ciclo de vida.</p>
Personas con discapacidad	<p>Los Estados deben asegurar que los alimentos sean físicamente accesibles a las personas con discapacidad. De modo particular, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad reconoce el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados.****</p>
Personas privadas de la libertad	<p>Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos imponen a las autoridades la obligación de abstenerse de impartir a las personas privadas de la libertad penas de reducción de alimentos. Adicionalmente, establecen el derecho de las personas privadas de la libertad al agua potable y a recibir de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.***** En similar sentido, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad protegen el derecho de todos los niños y niñas privadas de la libertad a disponer de agua potable y de una alimentación adecuadamente preparada y servida, a las horas acostumbradas, en calidad y cantidad suficiente, que satisfagan las normas de dietética, higiene y salud y, en la medida de lo posible, las exigencias religiosas y culturales.*****</p>

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en:

* UNICEF España, *La desnutrición infantil. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento*, Madrid, 2011, p. 15.

** Comité CEDAW, Recomendación General núm. 24, La mujer y la salud, aprobada en su 20° periodo de sesiones, 1999.

*** ONU, Comité DESC, Observación General núm. 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, adoptada por el Comité en su Resolución E/C.12/1995/16/Rev.1, en su 13° periodo de sesiones, 1995.

**** ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006, artículo 28.

***** ONU, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas las Naciones en sus resoluciones 663 C del 31 de julio de 1957.

***** ONU, Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad o Reglas de La Habana, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990.

Cuadro 4. La obligación de no discriminación y grupos en situación de vulnerabilidad (*continuación*)

Estándares específicos del derecho a la alimentación adecuada	
Niñas y niños	Se trata de un grupo especialmente vulnerable a la falta de alimentación adecuada, por cuanto necesita alimentos nutritivos y sanos para crecer física y mentalmente. Para que las y los niños ejerzan su derecho a la alimentación debe crearse una atmósfera propicia en que se pueda garantizar su acceso a ésta. No basta con que las familias o personas que ejercen su cuidado estén empoderados para cumplir con su responsabilidad de brindar una alimentación adecuada y suficiente, las autoridades deberían asegurarse, además, de brindar a niñas y niños toda la información necesaria para que, de conformidad con el principio de autonomía progresiva, puedan por sí mismos optar por alimentos nutritivos, inocuos, de calidad, etc. En este contexto, la Convención sobre los Derechos del Niño impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles para garantizar a las niñas y los niños la efectividad de sus derechos económicos, sociales y culturales.*****
Personas que viven y sobreviven en la calle	Para las personas que viven y sobreviven en las calles, el cumplimiento de los DESC adquiere una relevancia particular como mecanismo para mejorar y revertir sus condiciones de vida, ya que son derechos directamente relacionados con la protección de sus necesidades básicas, pues garantizan una calidad de vida digna y ofrecen un marco esencial para reducir la vulnerabilidad fomentando oportunidades para superarla. En casos específicos, la Corte Constitucional de Colombia ha admitido que los derechos sociales de estas personas pueden concretarse y generar un derecho público subjetivo de inmediata aplicación, lo que incluye el derecho a la alimentación adecuada.*****

***** ONU, Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/44/25, durante su 44º periodo de sesiones, Nueva York, 20 de noviembre de 1989, artículo 4º.

***** Véase CDHDF, *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, México, CDHDF, 2014. También véase Corte Constitucional de Colombia Sentencias T-057/11 y T-646/07.

➤ Obligación de “adoptar medidas”

La obligación de tomar medidas significa que los Estados no pueden quedarse inactivos mientras los derechos humanos no estén garantizados. Aunque la realización del derecho a la alimentación se pueda lograr gradualmente, los Estados deben ir tomando medidas deliberadas, concretas y orientadas directamente, con todos los medios y recursos más adecuados, debiendo asegurar al menos los niveles mínimos esenciales para que las personas estén protegidas contra el hambre.⁹¹ Estas medidas pueden ser legislativas, administrativas, económicas, financieras, educativas o sociales, por ejemplo:⁹²

- Evaluar el estado del ejercicio del derecho a la alimentación, incluso velando por contar con mecanismos adecuados para recolectar y evaluar los datos pertinentes y desagregados en forma apropiada.
- Formular estrategias y planes, incorporar indicadores, hitos y metas con plazos, que se puedan lograr y estar encaminados a evaluar los progresos en el ejercicio del derecho a la alimentación.
- Aprobar leyes y políticas necesarias para la realización del ejercicio del derecho a la alimentación o revisar las leyes y normas que puedan afectarlo negativamente.

⁹¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte, *doc. cit.*

⁹² FAO, *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*, *op. cit.*, pp. 5-6.

- Establecer los mecanismos institucionales necesarios para coordinar esfuerzos multisectoriales encaminados a hacer posible el ejercicio del derecho a la alimentación.
- Vigilar periódicamente los progresos hacia la realización del derecho a la alimentación.
- Establecer mecanismos para la implementación de recursos que puedan poner remedio a las violaciones del derecho a la alimentación.

➤ Prohibición de las medidas regresivas

El Comité DESC ha establecido que los Estados no pueden tomar medidas que impliquen un retroceso en los progresos alcanzados en relación con la protección de los derechos. En virtud de esta obligación, las autoridades –y particularmente las y los legisladores– están obligadas a respetar los progresos alcanzados en punto a la realización del derecho o el contenido mínimo esencial.⁹³

Aunado a lo anterior, el Comité señaló que en el caso de adoptarse una medida regresiva, las autoridades tienen que demostrar que era necesaria y que no existe una medida distinta menos regresiva o lesiva para el disfrute del derecho. De esta forma, la regresividad sólo puede justificarse demostrando: “a) que la legislación que se propone, pese a implicar retrocesos en algún derecho, implica un avance en la totalidad de los derechos previstos en el Pacto, y b) que el Estado ha empleado todos los recursos de que dispone, y que, aun así, necesita acudir a ella para proteger los demás derechos del Pacto”.⁹⁴ En suma, las medidas tomadas no pueden deteriorar el nivel de garantía del derecho ya alcanzado. Por ejemplo, retirar un programa de ayuda a comedores escolares o bajar la cantidad y calidad de las canastas básicas puede constituir una medida regresiva. En el caso de tomar una medida regresiva, el Estado tendría que justificarla demostrando que lo hizo como último recurso después de haber considerado detenidamente todas las posibilidades, evaluado los efectos y utilizado plenamente el máximo de los recursos disponibles.

➤ Asegurar el contenido mínimo del derecho

Para el Comité DESC, los Estados tienen una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, al menos, los niveles esenciales de cada uno de los derechos reconocidos en el PIDESC,⁹⁵ lo cual podría aparejar tanto una conducta positiva como negativa, es decir, el cumplimiento de esta obligación podría implicar “adoptar medidas que conlleven algún tipo de acción positiva, cuando el grado de satisfacción del derecho se encuentre en niveles que no alcancen los mínimos exigibles. En otros casos, tan sólo requerirá conservar la situación, no retroceder”.⁹⁶

Ahora bien, el derecho a la alimentación adecuada posee un nivel mínimo que por su propia importancia es considerado una obligación de efecto inmediato de cumplimiento, esto es, el derecho a estar protegido contra el hambre. Como se desarrolló anteriormente, este derecho constituye una

⁹³ Véase María Paula Gómez Méndez, *op. cit.*, p. 63.

⁹⁴ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, pp. 109-110.

⁹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte, *doc. cit.*

⁹⁶ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, p. 89.

obligación mínima que debe ser satisfecha en todo momento, pero especialmente en tiempos de crisis económicas o catástrofes naturales. De esta forma, si un Estado no cumple esta obligación básica, debe demostrar que ha hecho todo lo posible y ha utilizado todos los medios de que dispone.⁹⁷ Por otro lado, el propio Comité DESC ha identificado otras de las obligaciones básicas del Estado que forman parte de este contenido mínimo:⁹⁸

- Garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.
- Garantizar el acceso a una cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y para prevenir las enfermedades.
- Asegurar el derecho al agua y a las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos en situación de vulnerabilidad.

II. OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO

La plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales es un objetivo que debe alcanzarse por los Estados de manera progresiva, adoptando medidas apropiadas y destinando hasta el máximo de los recursos disponibles. El carácter progresivo de esta obligación obedece al propio reconocimiento de que “la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general, no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo”,⁹⁹ lo cual no significa que puedan demorar en el cumplimiento de las obligaciones indeterminadamente, sino establecer planes o programas que demuestren que están haciendo todo lo posible, utilizando la totalidad de los recursos disponibles, para respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación.

En términos generales, la noción de progresividad comprende dos dimensiones complementarias: gradualidad y progreso. La dimensión de gradualidad implica que el Estado tiene la obligación de incorporar en sus políticas, programas, normas y medidas encaminadas a lograr de modo gradual que todas las personas puedan gozar efectivamente del derecho. En segundo lugar, la dimensión de progreso hace referencia a la obligación del Estado de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁰⁰

⁹⁷ Véase FAO, *El derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencia*, Roma, FAO, (Estudio Legislativo, núm. 77), 2012, p. 27.

⁹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a la alimentación adecuada, *doc. cit.*, párr. 14; Observación General núm. 15, El derecho al agua, *doc. cit.*, párr. 14.

⁹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *doc. cit.*, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte, *doc. cit.*, párr. 11.

¹⁰⁰ Véase María Paula Gómez Méndez, *op. cit.*, p. 63.

Adopción de una estrategia nacional para garantizar progresivamente el derecho a la alimentación adecuada

El Relator Especial reconoce que el derecho a la alimentación exige que los Estados aprueben estrategias nacionales para realizar progresivamente los componentes del derecho a la alimentación que no se pueden garantizar de inmediato. Igualmente, las *Directrices voluntarias de la FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* hacen un llamado a adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada que podría “incluir objetivos, metas, puntos de referencia y plazos, así como medidas con miras a formular políticas; encontrar y movilizar recursos; definir mecanismos institucionales; asignar las responsabilidades; y establecer mecanismos de vigilancia”. La adopción de las estrategias nacionales cumplen tres funciones:

- Identificar las medidas que han de adoptarse, asignando responsabilidades entre las autoridades del Estado, lo cual aumenta la rendición de cuentas, pues los incumplimientos son imputables a órganos específicos, facilitan la supervisión por parte de órganos judiciales y de las instituciones nacionales de derechos humanos.
- Aplicar un enfoque que abarca todos los niveles del gobierno, en que se coordinan diversas políticas en las esferas de la salud, la educación, el empleo y la protección social, la agricultura y el desarrollo rural. Lo anterior, favorece la identificación de sinergias entre los programas y políticas públicas que están a cargo de diferentes departamentos, como los programas de alimentación escolar o programas de alimentos a cambio de trabajo que mejoran las infraestructuras rurales.
- Combinar los enfoques a corto plazo, es decir, el cumplimiento de las obligaciones inmediatas, y las preocupaciones a largo plazo en relación con este derecho, como la eliminación de las causas estructurales del hambre. Por ejemplo, esto es especialmente importante en el caso de los países de ingresos con fuerte dependencia en las importaciones de alimentos que desalientan la producción local y aumentan su vulnerabilidad frente a la inestabilidad de los precios en los mercados internacionales. Esos países deben volver a invertir gradualmente en la producción local y la protección social, pero es preciso gestionar la transición de una elevada dependencia de la ayuda alimentaria y las importaciones de alimentos en un marco temporal amplio.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en FAO, *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º periodo de sesiones, Roma, 2004, Directriz número tres; ONU, *El derecho a la alimentación*, adoptada por la Asamblea General en su 68º periodo de sesiones, Resolución A/68/288, Nueva York, 2013, párrs. 40-44.

2. La justiciabilidad del derecho a la alimentación adecuada

El ex relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, entiende como derechos justiciables aquellos que pueden hacerse valer ante los tribunales, “[e]llo significa que las víctimas pueden exigir un recurso judicial por la violación de esos derechos”.¹⁰¹

Respecto al derecho a una alimentación adecuada, existen varios problemas para su justiciabilidad, además de aquellos asociados a la propia concepción que se tenga de los derechos económicos, sociales y culturales. Muestra de ello son los pocos casos documentados sobre violaciones específicas del derecho a la alimentación tanto a nivel internacional como nacional.

Lo anterior, posiblemente, es consecuencia de la falta de información sobre el contenido y alcance de las obligaciones del derecho, puesto que muchas veces las personas víctimas o las organizaciones

¹⁰¹ Véase ONU, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, A/56/210, Nueva York, 2001, párr. 35.

civiles no reclaman frente a los órganos judiciales la violación directa del derecho a la alimentación adecuada, sino las afectaciones que indirectamente aquejan otros derechos conexos, como a la vida o a la salud, cuyo contenido se encuentra notablemente más delimitado.

A continuación se presenta un breve esquema que coadyuva a la identificación y construcción de casos por violaciones a los derechos humanos desde la perspectiva específica de las obligaciones y componentes del derecho a la alimentación adecuada.

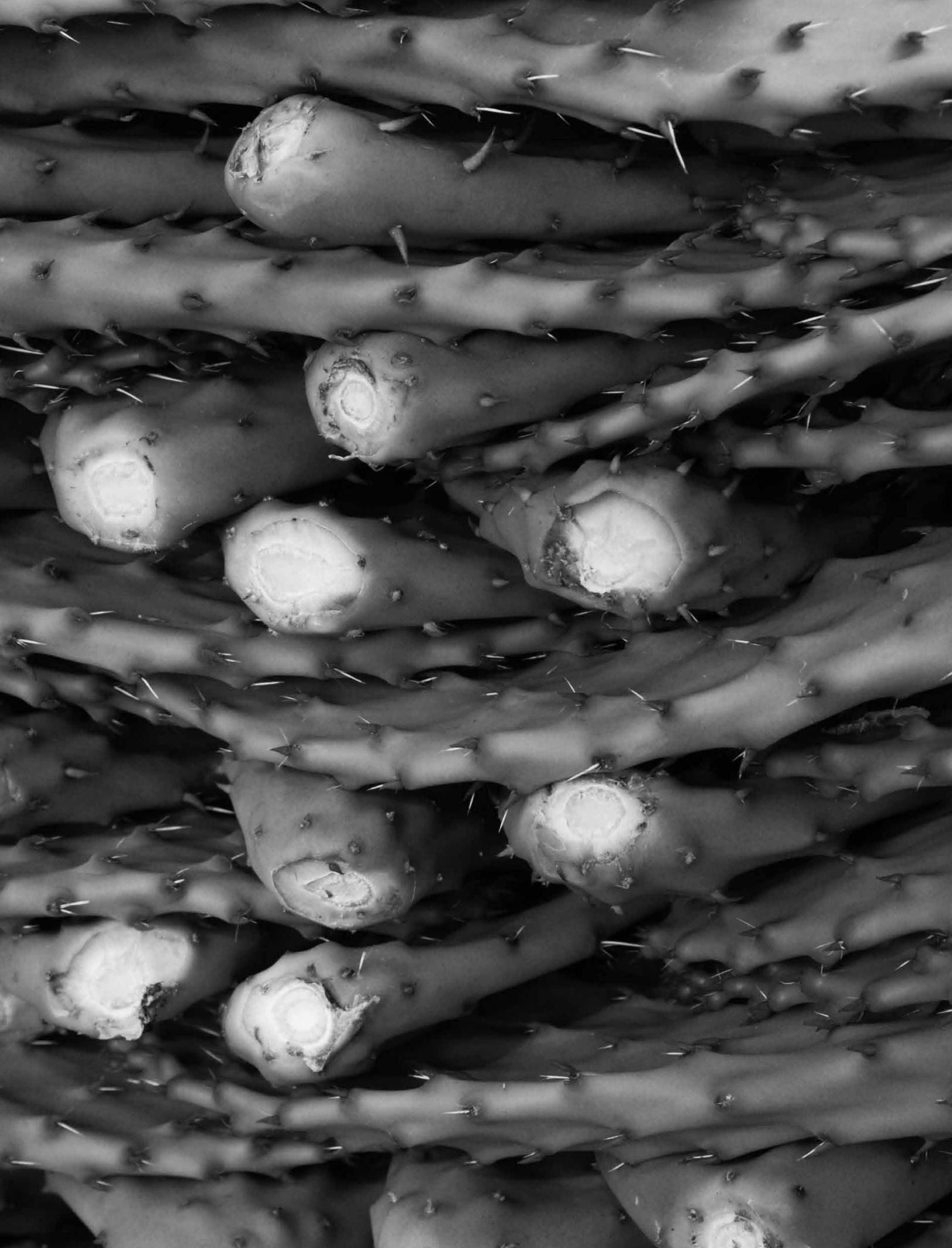
Cuadro 5. Identificación de violaciones a derechos humanos desde la perspectiva del derecho a la alimentación adecuada

Pregunta clave	Elementos a considerar
¿Cuál es la obligación específica que incumple el Estado?	Para determinar si existe una violación del derecho a la alimentación debe determinarse cuál de las obligaciones específicas está incumpliendo el Estado. Es decir, en un primer momento, es menester determinar si la violación consiste en una conducta, en una omisión, en la falta de la adopción de una ley, en la discriminación en el acceso a políticas públicas asociadas a los alimentos, entre otras.
¿Cuál es el carácter de la obligación que incumple el Estado?	Algunas obligaciones del derecho a la alimentación adecuada son de carácter progresivo y tendrán que cumplirse progresivamente y haciendo uso de todos los recursos disponibles. Por ello, además de determinar si la obligación que incumple es de respeto, protección o garantía, es necesario identificar si la conducta era exigible al Estado de modo inmediato o de carácter progresivo.
¿Cuál es el componente o los componentes del derecho a la alimentación afectado?	Es necesario recordar el conjunto de elementos que forman parte del derecho a una alimentación adecuada, pues ello permitirá identificar el componente que se ve afectado por la omisión o acción del Estado. En tal virtud, cabe recordar que la alimentación adecuada es el derecho de todas las personas a tener <i>acceso</i> , en todo momento (disponibilidad), a alimentos adecuados, sostenibles, inocuos y culturalmente aceptables.
¿Existen obligaciones reforzadas porque la presunta víctima se encuentra en una condición o situación de vulnerabilidad?	En virtud del derecho a la igualdad, los Estados deben adoptar todas las medidas positivas para garantizar que las personas y los grupos que histórica o socialmente han sido discriminados gocen del derecho a la alimentación en igualdad con los demás. Así, el Estado tiene un conjunto de obligaciones reforzadas que le obligan a actuar de modo proactivo y diligente para cumplir con el derecho a la alimentación adecuada de mujeres, niños, niñas, personas con discapacidad, personas que viven y sobreviven en la calle, y de todos aquellos grupos históricamente discriminados y orillados a vivir al margen de la sociedad.

Fuente: Elaborado por el CIADH.

Es importante considerar, que la identificación de las violaciones también supone identificar a la persona afectada, por lo que es fundamental su caracterización, en particular de aquellas condiciones que incrementan su vulnerabilidad. La identificación de las violaciones es una tarea que corresponde tanto a organismos públicos de defensa de los derechos humanos, como a las autoridades públicas que administran e implementan las políticas públicas asociadas a este derecho. Los avances en esta materia requieren, además, garantizar el acceso a información completa, en lenguaje claro sobre el contenido del derecho y de las obligaciones del Estado para su cumplimiento.

III. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal



1. Marco normativo aplicable al derecho a una alimentación adecuada

a. Contexto nacional

El contenido de un derecho, así como la protección que se le otorga en los tratados internacionales, conforman un piso mínimo que no puede ser transgredido por los Estados y constituyen sólo una base que puede ser superada por los propios ordenamientos internos, concediendo a las personas que estén bajo su soberanía una defensa más amplia. En el caso de México, el 13 de octubre de 2011, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el derecho a una alimentación adecuada fue incorporado al artículo 4º constitucional como un derecho fundamental, en virtud del cual el Estado se encuentra obligado a garantizar a todas las personas una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.¹⁰²

A la inserción formal del derecho a la alimentación, el decreto mencionado sumó una precisión, plasmada en el artículo 27 constitucional, respecto a la obligación del Estado de garantizar en suficiencia y oportunidad el abasto de los alimentos básicos que la ley establezca, para cumplir así con los fines del desarrollo rural integral y sustentable.¹⁰³ Si bien la reforma mencionada colocó a México como uno de los pocos países que reconoce el derecho a la alimentación adecuada en su Constitución,¹⁰⁴ para avanzar de manera efectiva en la eliminación de la inseguridad alimentaria, es necesario que la reforma sea implementada mediante acciones de armonización legislativa que recuperen los estándares

¹⁰² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 10 de febrero de 2014, artículo 4º, párr. tercero.

¹⁰³ *Ibidem*, artículo 27.

¹⁰⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter, Misión a México*, A/HRC/19/59/Add.2, 17 de enero de 2012, párr. 9.

internacionales mínimos¹⁰⁵ y, como señaló el relator especial sobre el derecho a la alimentación, se establezca una estrategia nacional general para la realización de este derecho.¹⁰⁶

En ese contexto, cabe señalar que tan sólo dos meses después de la publicación del decreto que modificó los artículos 4° y 27 de la Constitución, fue instalado en el Congreso de la Unión el Frente Parlamentario contra el Hambre, capítulo México,¹⁰⁷ el cual fue constituido el 7 de diciembre de 2011, con la participación de integrantes de la LXI Legislatura, representantes de la academia, organizaciones campesinas, urbanas, de derechos humanos, ciudadanas y ciudadanos interesados, así como personas integrantes del sector privado¹⁰⁸ y, posteriormente, reinstalado el 19 de diciembre de 2012 durante la LXII Legislatura.¹⁰⁹

En ese contexto, aunque el Frente Parlamentario realizó importantes avances al organizar su trabajo a partir de la creación de tres equipos que desarrollarían temas específicos, como integración y comunicación; seguimiento a la política agroalimentaria y nutricional, y monitoreo mediante el observatorio del derecho a la alimentación en México,¹¹⁰ su objetivo central fue servir de canal para consensuar una ley marco que recuperara la más amplia participación de la sociedad, así como la intencionalidad de posicionar el derecho a la alimentación como un derecho universal que garantizara a las personas el efectivo “acceso físico y económico en todo momento a una alimentación adecuada en cantidad, calidad y de acuerdo con su cultura”.¹¹¹

Derivado del trabajo bicameral impulsado por el Frente Parlamentario, integrantes de la Comisión Especial de Asuntos Alimentarios de la Cámara de Diputados y diversos grupos parlamentarios presentaron el proyecto de decreto que expide la Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada,¹¹² el cual fue turnado a la Comisión de Desarrollo Social, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.¹¹³

¹⁰⁵ Véase Dubravka Bojic Bultrini, *op. cit.*, pp. 62-71.

¹⁰⁶ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter, Misión a México, op. cit.*, párr. 12.

¹⁰⁷ El *Frente Parlamentario contra el Hambre, capítulo México*, es una réplica del Frente Parlamentario contra el Hambre en Latinoamérica y el Caribe y de sus homólogos en todos los países de la región, que surgieron con el ánimo de coordinar esfuerzos para proponer un articulado consensuado sobre un proyecto de ley federal.

¹⁰⁸ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3607-III, México, 20 de septiembre de 2012.

¹⁰⁹ Senado de la República, “Reinstalan Frente Parlamentario contra el Hambre”, Boletín 0752, México, 19 de diciembre de 2012.

¹¹⁰ Mercedes López Martínez, *Frente Parlamentario Contra el Hambre*, capítulo México, Vía Orgánica, 27 de junio de 2013, disponible en <<http://viaorganica.org/frente-parlamentario-contra-el-hambre-capitulo-mexico/>>, página consultada el 28 de noviembre de 2013.

¹¹¹ Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), *Frente Parlamentario contra el Hambre: capítulo México*, México, Senado de la República y Cámara de Diputados (Documentos Básicos), 2012.

¹¹² *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4007-III, México, 23 de abril de 2014.

¹¹³ Al cierre de la investigación realizada para la elaboración del presente estudio la iniciativa se encontraba pendiente. Cámara de Diputados, Iniciativas presentadas en la LXII Legislatura turnadas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, disponible en <http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/iniciativaslxii.php?comt=29&tipo_turnot=3&edot=T>, página consultada el 14 de junio de 2014.

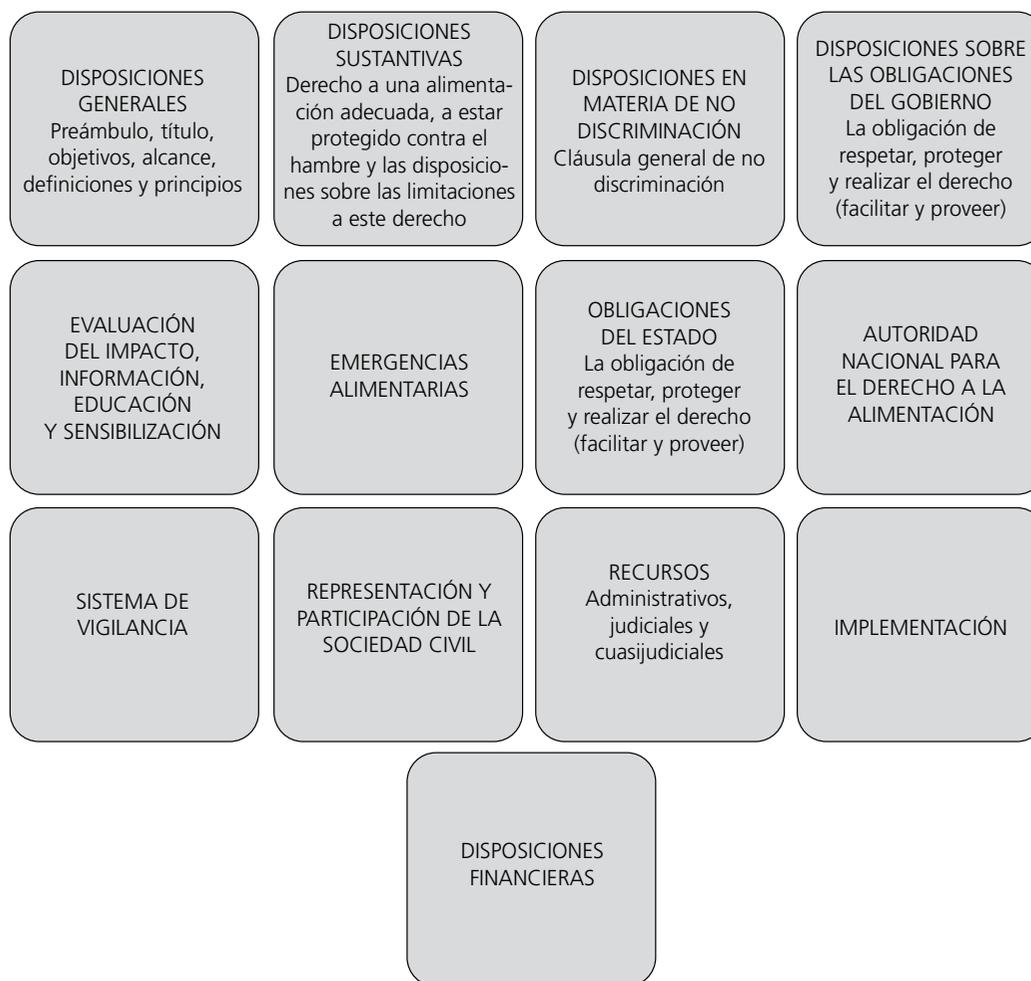
Cuadro 6. Estructura de la iniciativa de Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada

Título	Contenido
Título Primero. De las Disposiciones Generales	<ul style="list-style-type: none"> – Normas preliminares. Fundamento constitucional de la ley que se inicia, naturaleza jurídica de aplicación y objeto que persigue. Asimismo, se definen conceptos fundamentales del derecho a la alimentación adecuada, la forma en que este derecho se ejerce, las personas titulares del derecho; el concepto de mínimo vital; la relación del derecho con el tema del agua, la soberanía, seguridad y educación alimentaria. – Prerrogativas respecto al consumo, distribución y producción de alimentos. – Competencias específicas de las distintas autoridades, así como coordinación entre autoridades.
Título Segundo. De la Política Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> – Planificación de la Política Nacional Alimentaria desde un enfoque de eficiencia y derechos humanos. – Programa Nacional Alimentario como plataforma mínima para dar coherencia a la política nacional alimentaria. – Asignación de recursos presupuestales suficientes para hacer efectivo este derecho hasta el máximo de los recursos disponibles. – Canastas alimentarias integradas por el grupo básico (nacional) y el grupo local que atiende las condiciones climatológicas de cada entidad. – Expedición de declaratorias de emergencias alimentarias, así como conclusión y prevención de las mismas.
Título Tercero. Del Consumo, Distribución y Producción de Alimentos	<ul style="list-style-type: none"> – Consumo de alimentos que, entendido desde el derecho a la alimentación adecuada, considere el cuidado de la salud a partir de alimentos y bebidas inocuos; el derecho a la información sobre lo que se consume; la sustentabilidad medioambiental y la accesibilidad. – Disposiciones para la distribución de alimentos, reconociendo la obligación de los distintos órdenes de gobierno de facilitar espacios públicos de comercialización, así como de regular el almacenamiento de reservas de alimentos. – Establecimiento de disposiciones básicas en materia de producción que garanticen el derecho de las personas a contar con las condiciones apropiadas para la producción agropecuaria y un desarrollo rural integral y sustentable en las comunidades.
Título Cuarto. De la Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> – Regulación de la participación social en el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada, a través de Comités de Alimentación; Consejos de Alimentación municipales y delegacionales; Consejos de Alimentación estatales y del Distrito Federal, y el Consejo Nacional de Alimentación. – La estructura de participación prevista por la iniciativa a partir de Comités y Consejos de Alimentación con facultades específicas no condiciona ni limita las formas legítimas de participación ciudadana y social –individual o colectiva– que se puedan generar o que ya existan.
Título Quinto. De la Exigibilidad, Medios de Impugnación, Responsabilidades y Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> – Exigibilidad del derecho a la alimentación adecuada y los medios de impugnación. Ante la realización u omisión de acciones injustificadas que vulneren el derecho a la alimentación, se debe contar con recursos de reconsideración internos, gratuitos y expeditos, mediante los cuales se pueda revalorar una decisión. Dichos recursos deben considerar la posibilidad de que el reclamante acuda al superior jerárquico, a los tribunales judiciales correspondientes, o bien al juicio de amparo en casos de afectaciones al mínimo vital. La legislación estatal establecerá las bases de los recursos administrativos. – Responsabilidades y sanciones que deberán asumir quienes violenten el derecho a la alimentación adecuada de cualquier persona, sea en el ámbito administrativo, penal o político.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en la Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada, suscrita por integrantes de la Comisión Especial de Asuntos Alimentarios y de diversos grupos parlamentarios, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4007-III, 23 de abril de 2014.

La iniciativa propuesta constituye un primer avance para contribuir a consolidar el contenido constitucional del derecho a la alimentación y, al mismo tiempo, recupera elementos clave de participación social, asignación de recursos y exigibilidad planteados en el esqueleto de Ley sobre el Derecho a la Alimentación diseñado por la FAO,¹¹⁴ en tanto su contenido no sea publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Para reflexionar sobre el efectivo ejercicio de este derecho en el Distrito Federal es necesario remitirse al análisis de la legislación local.¹¹⁵

Esquema 5. Elementos de una Ley sobre el Derecho a la Alimentación



Fuente: Elaborado por el CIADH con base en Dubravka Bojic Bultrini, *Guía para legislar sobre derecho a la alimentación*, Roma, FAO, 2010.

¹¹⁴ Dubravka Bojic Bultrini, *op. cit.*, pp. 57-58.

¹¹⁵ El 17 de diciembre de 2014 con motivo del tercer aniversario de actividades del Frente Parlamentario contra el Hambre, se anunció que la Cámara de Diputados trabaja en la elaboración de una iniciativa para expedir la Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada, Boletín núm. 4846, disponible en <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Bole-tines/2014/Diciembre/17/4846-Anuncian-iniciativa-de-Ley-General-del-Derecho-a-la-Alimentacion-Adecuada>>, página consultada el 22 de diciembre de 2014.

b. El derecho a la alimentación en la normatividad del ámbito local

Previo al análisis de la normatividad asociada al derecho a la alimentación en el Distrito Federal, es prioritario considerar que, el acceso a la alimentación constituye, precisamente, una de las carencias sociales a partir de las cuales se define la pobreza y la pobreza extrema en que se ubica la población de una entidad determinada.¹¹⁶

El hecho de que, para 2012, 28.9% de la población que habita y transita en el Distrito Federal se encontrara en situación de pobreza y 13% se enfrentara de manera específica a carencias en el acceso a la alimentación,¹¹⁷ da cuenta de la necesidad de revisar tanto el contenido normativo aplicable en la materia, como los mecanismos disponibles para la implementación de la regulación vigente.

c. Reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó en 2009 la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal,¹¹⁸ un paso muy importante para el avance de la garantía del derecho a la alimentación. La Ley plantea de manera general los elementos que debe contener la política de gobierno en materia de planeación para la seguridad alimentaria y nutricional y atribuye al jefe de Gobierno del Distrito Federal su cumplimiento, el cual se centra en un reparto competencial entre las administraciones públicas, habilitando el recurso administrativo de inconformidad en los casos de posible incumplimiento.¹¹⁹ A pesar de la importancia de dicho texto y del reparto competencial que plantea, la ausencia del término “derecho a la alimentación” hace necesario que el análisis de este derecho se plantee mediante la revisión extendida de la normatividad vigente en el Distrito Federal.

Cuadro 7. Reconocimiento del derecho a la alimentación: componentes generales y específicos contenidos en la normatividad del Distrito Federal

Componentes generales y específicos	Normatividad local	Observaciones
Disposiciones que garanticen la accesibilidad económica y física	Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal (artículo 42).	La disposición normativa es exclusiva de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión de la entidad.
	Ley de Salud del Distrito Federal (artículo 50, fracción II y artículo 65, fracción IV).	Se prevén acciones de ayuda alimentaria directa para mejorar el estado nutricional del grupo materno-infantil, así como la realización de programas sociales, como la pensión alimentaria de las personas adultas mayores.

¹¹⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas, 2012*, México, Coneval, 2013, p. 8.

¹¹⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Anexo estadístico de pobreza en México, 2012*, cuadro 10, Medición de la pobreza, Distrito Federal 2012, México, 2013, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/Anexo-estadístico-pobreza-2012.aspx>>, página consultada el 12 de junio de 2014.

¹¹⁸ Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009, última reforma publicada el 23 de noviembre de 2010.

¹¹⁹ *Ibidem*, artículos 8°, 9° y 29.

Cuadro 7. Reconocimiento del derecho a la alimentación: componentes generales y específicos contenidos en la normatividad del Distrito Federal (*continuación*)

Componentes generales y específicos	Normatividad local	Observaciones
Disposiciones que garanticen la accesibilidad económica y física	Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (artículo 4°, apartado A, fracción III).	Derecho al abasto suficiente de alimentos y de productos básicos y estratégicos en el ejercicio de su derecho a la alimentación.
	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal (artículo 5°).	Las y los niños tienen derecho a la alimentación, considerando el acceso a satisfactores básicos como los alimentos.
	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (artículo 5°, inciso c).	Las personas adultas mayores tienen derecho a la alimentación, considerando el acceso a satisfactores básicos como los alimentos.
Disponibilidad de alimentos	Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal (artículo 42).	La disposición normativa es exclusiva de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión de la entidad.
	Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal (artículo 70).	Se establece que las mujeres internas con hijos en reclusión tendrán las facilidades de alimentación para el desarrollo de sus hijos e hijas menores de edad.
	Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (artículo 4°, apartado A, fracción I).	Derecho a gozar de alimentos en calidad y cantidad suficiente.
	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (artículo 16).	A través de la Secretaría de Desarrollo Social se implementarán las acciones pertinentes para garantizar la cobertura en materia alimentaria para las personas adultas mayores.
	Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal (artículo 42).	La disposición normativa es exclusiva de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión de la entidad.
Alimentos adecuados	Ley de Salud del Distrito Federal (artículos 73 y 75).	Obligación de promover programas de educación para la salud, la nutrición y los problemas alimenticios, así como la definición del carácter prioritario de la atención y control de los problemas de salud relacionados con la alimentación.
	Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal (artículo 7°).	Es responsabilidad de la Secretaría de Salud la elaboración de programas nutricionales y la recomendación de alimentos dentro de albergues.
	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal (artículo 19).	Las autoridades designadas deberán establecer las medidas y mecanismos necesarios para coadyuvar a que las niñas y los niños reciban una alimentación nutritiva para su desarrollo integral.
Alimentos aceptables culturalmente	Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (artículo 4°, apartado A, fracción II).	Reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria.
	Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (artículo 4°, apartado B, fracción I, inciso c).	Para garantizar el derecho a la vida y a un nivel adecuado de las personas campesinas se contempla el acceso a una alimentación adecuada, saludable, nutritiva y accesible y a mantener sus culturas alimentarias tradicionales.
	Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (artículo 4°, apartado B, fracción III, incisos a y b).	En el ejercicio de la agricultura tradicional, las y los campesinos tienen derecho a determinar la variedad de semillas que desean plantar, y de rechazar las que consideren peligrosas.

Cuadro 7. Reconocimiento del derecho a la alimentación: componentes generales y específicos contenidos en la normatividad del Distrito Federal (*continuación*)

Componentes generales y específicos	Normatividad local	Observaciones
Alimentos inocuos	Ley de Salud del Distrito Federal (artículos 102, 103, 194 y 195).	Es responsabilidad del Estado la regulación, control, vigilancia y fomento de la salubridad local de las actividades, servicios y sitios como mercados públicos; central de abastos; rastros; establos; reclusorios, así como la venta de alimentos en la vía pública, entre otros.
Alimentos sostenibles	Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (artículo 4°, apartado B, fracción I, inciso i).	Para garantizar el derecho a la vida y a un nivel de vida digno de las y los campesinos se garantiza el consumo de su producción agrícola para satisfacer las necesidades básicas de sus familias y el derecho a distribuir su producción agrícola a otras personas.
	Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (artículo 4°, fracción II, incisos a y b).	Se contempla el derecho de las y los campesinos para trabajar su propia tierra y a obtener productos agrícolas, criar ganado, cazar, recolectar y pescar en sus territorios, así como de disponer de las tierras no productivas de las que dependen para su subsistencia.
Educación y promoción del derecho a la alimentación	Ley de Salud del Distrito Federal (artículo 5°, fracción x).	Promueve el mejoramiento de la nutrición, especialmente en materia del combate a la obesidad y los trastornos alimenticios.
	Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (artículo 4°, apartado A, fracción IV).	Se contempla el derecho a recibir educación alimentaria y nutricional adecuada que derive en la generación de una cultura alimentaria.
	Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal (artículo 17 bis).	Se establece la obligación del Estado de realizar campañas permanentes e intensivas para prevenir el sobrepeso, la obesidad y otros trastornos alimenticios en las y los jóvenes.
	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal (artículos 19 y 23).	Las autoridades designadas deberán realizar acciones de coordinación tendientes a la promoción y vigilancia del cumplimiento del derecho a la alimentación de las niñas y niños, estableciendo las medidas y mecanismos necesarios para coadyuvar a que reciban una alimentación nutritiva para su desarrollo integral.
	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (artículo 16).	A fin de dar a conocer alternativas alimentarias para las personas adultas mayores, se organizarán campañas de orientación e información nutricional; se publicarán materiales y campañas nutricionales y se establecerán convenios de colaboración con instituciones y organismos públicos, sociales y privados que brinden orientación alimentaria a este grupo etario.
Realización progresiva del derecho		No se establece de manera específica.
Principio de no discriminación en materia del derecho a la alimentación		No se establece de manera específica.
Mecanismos especiales eficaces, rápidos y accesibles		No se establece de manera específica.

Fuente: Elaborado por el CIADH.

Aunque la obligatoriedad del principio de progresividad proviene del artículo 4° constitucional, de la revisión del ordenamiento legislativo del Distrito Federal se desprende que el apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, requiere de la incorporación de disposiciones específicas en la normatividad interna con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del mismo.¹²⁰

Siguiendo esta línea, en la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, además de la definición del derecho a la alimentación y los principios recogidos en la normativa internacional, como el de no regresividad o no discriminación, faltaría incluir mecanismos especiales eficaces, rápidos y accesibles, ya sean judiciales, cuasijudiciales o administrativos, que supongan una garantía del derecho a la alimentación, de acuerdo con las obligaciones asumidas por México en los textos internacionales.

De manera adicional, a la hora de identificar las diferencias que separan la seguridad alimentaria del derecho a una alimentación adecuada, se debe tener presente la discusión surgida a raíz de los problemas que plantea el progresivo aumento de la inseguridad alimentaria en el comercio internacional, en el marco del liberalismo económico. Será el término “seguridad alimentaria” el que se relacionará con múltiples problemáticas, como la globalización, el mercado, la salud y el derecho a los alimentos, entre otros, para obtener un compromiso de los actores internacionales implicados, mientras que al hablar del derecho a una alimentación adecuada se hará referencia “a poder alimentarse con dignidad, sea mediante la producción de alimentos o a través de su compra con dinero en el mercado”.¹²¹

En el caso concreto de la ciudad de México, debe resaltarse que, con el objetivo de consolidar los derechos humanos, se desarrolló un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal (PDHDF), en el cual participaron instituciones públicas, expertas y expertos académicos y sociedad civil, entre otros actores. El PDHDF es de observancia obligatoria para las y los servidores públicos del Distrito Federal, tiene como objetivo general definir acciones para atender los problemas que impiden o dificultan el ejercicio y goce de los derechos humanos de las personas que habitan en el Distrito Federal y transitan por él,¹²² y se estructura en torno a tres grandes núcleos: democracia y derechos humanos, sistema de justicia y seguridad humana. Aunque el PDHDF ha propiciado la generación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, no contempla como asignación específica el derecho a una alimentación adecuada, lo cual se traduce en una asignación pendiente de las autoridades responsables de proteger, promover y garantizar este derecho.

2. Análisis de políticas públicas asociadas al derecho a la alimentación¹²³

La importancia del análisis normativo realizado en el apartado previo radica en que las disposiciones normativas son parte fundamental de la política pública, entendida como la forma que adoptan las decisiones de un Estado para modificar u orientar una acción social específica. A partir de la normati-

¹²⁰ *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, op. cit.*, p. 16.

¹²¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y FAO, *El derecho a la alimentación adecuada, op. cit.*, p. 5.

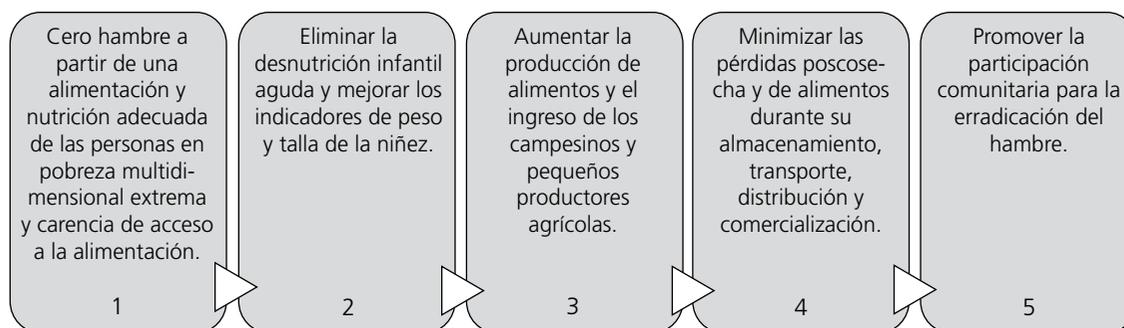
¹²² Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, p. 79.

¹²³ El periodo de tiempo que configura el objeto de estudio del informe comprende 2012 y 2013 por lo que la información correspondiente a las políticas públicas se limita a las actualizaciones y modificaciones realizadas durante ese periodo

vidad jurídica y de las acciones políticas y administrativas, se implementan acciones que, en principio, se presumen socialmente razonables.¹²⁴

Ejemplo de ello es la articulación de por lo menos setenta programas federales en el marco de la estrategia de la Cruzada Nacional México Sin Hambre,¹²⁵ la cual fue creada mediante Decreto Presidencial el 22 de enero de 2013, con los siguientes objetivos:

Esquema 6. Objetivos de la Cruzada Nacional México SinHambre



Fuente: Elaborado por el CIADH con base en *Objetivos e indicadores. Cruzada Nacional México SinHambre*, disponible en <<http://sinhambre.gob.mx/cruzada/objetivos-de-la-cruzada/>>, página consultada el 4 de diciembre de 2013.

La citada estrategia plantea la atención de la población en pobreza extrema de alimentación en los 2457 municipios del país. Para tal efecto, propuso la atención gradual en etapas basadas en cuatro criterios: *a)* número de personas en pobreza extrema a nivel municipal; *b)* porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal; *c)* número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación; y, *d)* porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.¹²⁶

Sin embargo, a pesar de que durante la primera etapa se brindó apoyo a 220 000 personas en el Distrito Federal,¹²⁷ y de que es evidente que la cruzada nacional representa un esfuerzo importante de articulación interinstitucional, sus objetivos se estructuran a partir de la concepción del “hambre” asociada de manera directa a la inseguridad alimentaria, las carencias sociales y el ingreso de las personas.¹²⁸

Lo anterior es observable en la medida en que difiere del concepto del derecho a una alimentación adecuada en su dimensión integral, pues mientras la seguridad alimentaria es más un término político y técnico que establece una meta por alcanzar a través de programas, el derecho amplía la seguridad alimentaria y, desde la perspectiva de derechos humanos, se define como un derecho fundamental reconocido internacionalmente que no sólo consiste en la ingesta de una cantidad específica de pro-

¹²⁴ Ludwig Guendel, *Políticas públicas y derechos humanos. Principios, enfoques e instrumentos*, Madrid, Centro de Estudios de Iberoamerica, 2009, p. 2.

¹²⁵ Para la fecha de publicación del informe la denominación y objetivos de la política se modificaron para quedar en los términos en los que se reporta en sinhambre.gob.mx. Sistema Nacional Contra el Hambre, “¿Cómo se creó Sinhambre?”, disponible en <<http://sinhambre.gob.mx/cruzada/como-se-creo-sinhambre/>>, página consultada el 4 de diciembre de 2013.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Blanca Valdez, “Cruzada Nacional contra el Hambre llega a Distrito Federal”, *Milenio*, 24 de julio de 2014.

¹²⁸ Sistema Nacional contra el Hambre, “Definición de Hambre de la CNCH”, disponible en <<http://sinhambre.gob.mx/definicion-de-hambre-en-la-cnch/>>, página consultada el 4 de diciembre de 2013.

teínas, vitaminas o hidratos de carbono adecuados para la edad, sexo y ocupación de la persona, entre otras, sino que otorga el derecho a la justicia y a una reparación en caso de quebrantamiento, aparte de las tradicionales políticas gubernamentales.¹²⁹

Un caso que muestra la diferencia entre ambos términos es la situación de una persona que recibe alimentos regularmente gracias a ayuda externa (Estado o comunidad internacional). En este supuesto, a pesar de que podría argumentarse que la persona está protegida contra el hambre, su derecho a la alimentación no ha sido garantizado completamente, porque la satisfacción de sus necesidades depende de esta transferencia, situación que no le permitirá ser autosuficiente en un futuro próximo, es decir, no tendrá la seguridad de cubrir sus necesidades básicas por sus propios medios.¹³⁰

a. Programas federales aplicables en el Distrito Federal

La creación e implementación de la política pública con un enfoque de derechos humanos constituye una vía propicia para la distribución de los recursos públicos, especialmente cuando provienen del desarrollo de legislaciones federales y nacionales que establecen procesos para hacer efectivo el derecho a la alimentación en cada uno de los estados que integran la federación. Aunque la estrategia México Sin Hambre contempla más de 70 programas sociales para combatir el hambre, a continuación se presenta un análisis específico de los principales programas federales asociados al derecho a la alimentación, los cuales también pueden ser solicitados en el ámbito local del Distrito Federal.

Cuadro 8. Programas federales asociados al derecho a la alimentación

Programa	Objetivo y/o población	Alternativas de accesibilidad ante carencia de documentos de identidad	Participación social en el diseño y evaluación del programa	Difusión del programa en medios accesibles	Procedimientos de quejas e inconformidades
Programa Empleo Temporal (PET)	Mujeres y hombres de 16 años de edad en adelante que enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de una emergencia.	X	X	X	√
Programa Pensión para Adultos Mayores	Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión.	X	X	X	√
Programa Oportunidades	Familias cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM).	X	X	X	√

¹²⁹ Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación, “Derecho a la alimentación”, disponible en <<http://www.srfood.org/esderecho-a-la-alimentación>>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

¹³⁰ El requisito de estabilidad en el acceso a los alimentos ha sido incluido en el concepto de seguridad humana además de ser desarrollado por la cooperación al desarrollo. Karlos Pérez Armiño, “Hambruna” y “Seguridad humana”, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, 2006, versión en línea disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>>.

Cuadro 8. Programas federales asociados al derecho a la alimentación (*continuación*)

Programa	Objetivo y/o población	Alternativas de accesibilidad ante carencia de documentos de identidad	Participación social en el diseño y evaluación del programa	Difusión del programa en medios accesibles	Procedimientos de quejas e inconformidades
Programa de Apoyo Alimentario	Hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden el desarrollo de las capacidades educativas, de salud y nutrición de sus integrantes.	X	X	X	√
Abasto Social de Liconsa	Hogares en condiciones de pobreza con niñas y niños de seis meses a 12 años de edad; mujeres en periodo de gestación o lactancia; mujeres de 13 a 15 años y de 45 a 59 años; personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.	X	X	X	√

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal; Programa de Pensión para Adultos Mayores; Programa Oportunidades; Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Social de Liconsa.

Como se aprecia en el cuadro 8, es posible identificar una constante: mientras ninguno de los programas presentados cuenta con alternativas de accesibilidad ante la carencia de documentos de identidad, con mecanismos de difusión accesible y con la participación de la sociedad civil en el diseño y evaluación de dichos programas, todos contienen en sus reglas de operación un apartado en el que se establecen los mecanismos para presentar quejas o denuncias sobre su operación. Las personas a quienes se dirigen estos programas son definidas a partir de condiciones o situaciones específicas que las colocan en un estado de mayor vulnerabilidad, por ello, cuando en el marco del enfoque de derechos se plantea la accesibilidad a programas, ésta debe entenderse como accesibilidad efectiva y no como ocurre en el Programa de Atención para Adultos Mayores, que plantea la sustitución de ciertos documentos de identidad por otros.¹³¹

Lo mismo ocurre en el caso de la participación de la sociedad civil y la difusión en medios accesibles que se presume debería poseer cada programa y que no se considera satisfecha con el simple señalamiento de que ésta se realizará en el *Diario Oficial de la Federación*, a través de internet o con los medios que las entidades definan. Por lo anterior, aunque una primera revisión arroja algunos elementos comunes que deben ser revisados, un análisis más detallado de los programas da cuenta de la necesidad urgente de reflexionar, desde los derechos humanos, sobre sus objetivos, alcances y resultados.

I. PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL (PET)

Este programa opera a nivel nacional en municipios de muy alta, alta o media marginación (MMAM), en municipios con alta pérdida del empleo (MAPE) y en aquellos en los que ocurren emergencias que

¹³¹ Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2013.

producen efectos negativos en sus actividades productivas. Consiste en la entrega de apoyos económicos temporales para la realización de proyectos específicos, y las solicitudes se hacen en el municipio, priorizando la atención de aquellos que contemplen la aportación económica del gobierno estatal.¹³² Aunque este programa puede suponer una gran ayuda, no considera los casos de personas que, debido a su bajo o nulo nivel educativo, carezcan de la posibilidad de acceder a esta información o a elaborar un proyecto por escrito que describa la actividad que se proponen llevar a cabo.¹³³

II. PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

El programa atiende a personas de 65 años en adelante y cuenta con cobertura nacional. Las personas beneficiarias reciben apoyos económicos de 525 pesos mensuales, participan en grupos de crecimiento, jornadas informativas de salud y obtienen facilidades para acceder a servicios y apoyos de instituciones.¹³⁴ Sin embargo, a pesar de que el programa exige como requisito que ésta sea la única percepción de quienes se benefician, la transferencia de recursos monetarios representa menos de un tercio del salario mínimo¹³⁵ y es insuficiente para que satisfagan sus necesidades básicas.

III. PROGRAMA OPORTUNIDADES Y PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO

El Programa Oportunidades contempla apoyos de diversa índole¹³⁶ para aquellos hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden el desarrollo integral de las capacidades de sus integrantes. Las familias que se incorporan al programa son beneficiarias por sus condiciones de pobreza alimentaria, pero su permanencia la determina el cumplimiento de su asistencia regular a los servicios de salud y a la escuela. De manera paralela a este programa, opera el Programa de Apoyo Alimentario,¹³⁷ que atiende a los hogares que, a pesar de sus condiciones socioeconómicas y de ingreso, no son beneficiarios de Oportunidades.

¹³² Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal, para el ejercicio fiscal 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2013.

¹³³ Gaxiola Robles Linares, *Precariedad laboral: hacia una caracterización de los trabajadores informales pobres en México*, 1992 y 2006, tesis para optar al grado de Maestro en Población y Desarrollo, Flacso México, 2008.

¹³⁴ Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2013.

¹³⁵ El salario mínimo se incrementó en 2013, 3.9% de acuerdo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y quedó en 64.76 pesos al día para la zona catalogada como A, como es el caso del Distrito Federal. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional de Salario Mínimo, disponible en <http://www.conasami.gob.mx/nvos_sal_2013.html>, página consultada el 14 de agosto de 2013.

¹³⁶ Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación; becas para niñas, niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior; apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo; fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su educación media superior; apoyo para útiles escolares; paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud; suplementos alimenticios a niños y niñas entre seis y 23 meses, y con desnutrición entre los dos y cinco años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y apoyo adicional por cada persona adulta mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa de Pensión para Adultos Mayores de la Sedesol. Secretaría de Desarrollo Social, Reglas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2013.

¹³⁷ Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2013.

El monto de los apoyos destinados a contribuir a que las familias mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, no es suficiente para garantizar y fortalecer el desarrollo de niñas y niños ni el derecho a la alimentación de las familias beneficiarias.

Cuadro 9. Monto mensual de apoyos del Programa de Apoyo Alimentario

Monto mensual de apoyos (julio-diciembre 2012)	
Alimentario	\$310.00 por familia
Apoyo alimentario	\$130.00 por familia
Apoyo infantil	\$115.00 por cada niño o niña

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en Secretaría de Desarrollo Social, *Incorporación de familias al Programa de Apoyo Alimentario*, México, 2013, p. 1.

IV. PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL LICONSA¹³⁸

El Programa de Abasto Social Liconsa,¹³⁹ que instala puntos de atención autorizados en las 32 entidades federativas (zonas urbanas, semiurbanas y rurales) donde se expenden productos lácteos a precios accesibles, requiere la comprobación de la edad, al igual que el Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, además del estado de gestación, lactancia, enfermedad crónica o discapacidad. De ahí que, al ser la edad un elemento de la identidad, se excluya a quienes, aun cuando son parte de la población objetivo, carecen de la documentación necesaria.

b. Programas de Asistencia Social en el Distrito Federal

En el caso específico del Distrito Federal, el Estado ha impulsado la articulación de dos acciones para garantizar el sistema de seguridad social: el sistema de protección Red Ángel y el sistema de seguridad alimentaria y nutricional. Ambas acciones tienen como objetivo principal “garantizar los derechos humanos, el acceso a los programas sociales y la seguridad alimentaria y nutricional”.¹⁴⁰ La Red Ángel, definida como “el mecanismo permanente de articulación de programas que cubren y aseguran el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas”,¹⁴¹ articula instituciones como el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras; y el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal, establecido en la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, “incluye la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, diseño, toma de decisiones,

¹³⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de leche, a cargo de Liconsa, S. A. de C. V., para el ejercicio fiscal 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2013.

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal mediante oficio número DGIDS/SPFE/554/2013, del 17 de octubre de 2012.

¹⁴¹ Gobierno del Distrito Federal, *Sistema de Protección Social Red Ángel*, disponible en <http://www.infodf.org.mx/web/sm/doctos10/12nov/Panel2/02A%20Ponencia%20Red%20%C3%81ngel_INFODFvf.pdf>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

programación, ejecución de acciones, evaluación y actualización, de las políticas y acciones que garanticen seguridad alimentaria y nutricional de la población”.¹⁴²

Como parte de estas dos acciones se despliegan los programas de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores; Desayunos Escolares Fríos; Campaña En Frío Invierno, Calor Humano; Atención social a familias que habitan en vecindades o viviendas precarias; Comedores comunitarios y populares; Comedores públicos; Apoyo a familias consumidoras de leche Liconsa; y Desempleo. Todos ellos dirigidos de manera principal a la atención de personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, como niños y niñas, mujeres embarazadas o en etapa de lactancia, personas con discapacidad; personas mayores; poblaciones callejeras o personas en situación de calle; personas desempleadas; migrantes; población refugiada y pueblos indígenas.

I. PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES

El Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores¹⁴³ se presenta como una vía por la que todas las personas, a partir de los 68 años, puedan acceder a un ingreso extra que mejore sus condiciones de vida, así como su alimentación. El monto recibido por las personas beneficiarias es de 971 pesos mensuales. A diferencia de su homónimo federal, este programa considera la transferencia de recursos como un complemento al ingreso de las personas.

De este sistema destaca la demora en el trámite para quienes solicitan el servicio. El proceso no es eficiente debido a su complicación y a las numerosas etapas que lo componen, llegando a representar una limitante para los derechohabientes. Las quejas ciudadanas se centran en la indeterminación del proceso para registrarse, el lapso de seis meses que tardan las y los educadores en presentarse en los domicilios y el año que transcurre para entregar el beneficio que, por ley, corresponde a las personas adultas mayores.¹⁴⁴

Otro inconveniente radica en la exclusión que sufren las personas que carecen de domicilio (poblaciones callejeras) o aquellas que no poseen la documentación requerida para acreditar su identidad,¹⁴⁵ ya que hay un gran número de personas que no tiene estos documentos y que, finalmente, también requieren de apoyo para mejorar su situación alimentaria.

II. PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES FRÍOS

Este programa tiene la finalidad de proporcionar una ración alimenticia durante el ciclo escolar a quienes sean alumnas o alumnos en escuelas oficiales de educación inicial, preescolar, primaria y especial, y que habiten prioritariamente en zonas de muy alta, alta y media marginalidad. Lo anterior es con el

¹⁴² Ley para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009, artículo 2º, párr. tercero.

¹⁴³ Gobierno de Distrito Federal, “Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores”, Catálogo Único de Trámites y Servicios, disponible en <http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/incorporacion_al_padron_de_pension_alimentaria>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

¹⁴⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Eficientarán pensión alimentaria para adultos mayores”, 15 de febrero de 2012, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-eficientaran-pension-alimentaria-adultos-mayores--10057.html>>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

¹⁴⁵ CDHDF, *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras 2012-2013*, México, CDHDF, 2014, pp. 75 y 76.

propósito de promover una alimentación correcta en la población escolar mediante desayunos fríos,¹⁴⁶ diseñados con criterios de calidad nutricia, acompañados de acciones de orientación alimentaria para contribuir a su crecimiento y desarrollo adecuados.

Aunque este tipo de programa de carácter asistencial constituye una de las prácticas más extendidas en el ámbito de la política gubernamental para combatir la desnutrición infantil, al no atacar la problemática de manera integral, deja sin protección alimentaria a las niñas y los niños que no asisten a la escuela por encontrarse en situación de calle o ser parte de las poblaciones callejeras que habitan en la entidad. Por otro lado, el procedimiento para que las familias pidan verse exentas del pago de los desayunos es complejo, y la tardanza de la resolución puede dejar a las familias desprotegidas.

III. PROGRAMA EN FRÍO INVIERNO, CALOR HUMANO

El objetivo del programa es informar a las personas usuarias (personas en situación de calle, población callejera, habitantes de zonas de alto riesgo y población en general) sobre las características, servicios y ubicación de los albergues o comedores donde se brinda atención personalizada en temporada invernal.¹⁴⁷

La objeción que se podría realizar a este programa deriva de que las poblaciones callejeras o las personas en situación de calle¹⁴⁸ difícilmente cuentan con un teléfono público o un celular para comunicarse a Locatel, además, como requisito se exige que se proporcione un número de teléfono y un domicilio donde se encuentre el o la interesada. Estos requerimientos pueden ser un obstáculo si la persona en situación de calle no cuenta con ayuda de otra persona que realice la llamada y proporcione sus datos.

IV. PROGRAMA ATENCIÓN SOCIAL A FAMILIAS QUE HABITAN EN VECINDADES Y VIVIENDAS PRECARIAS EN EL DISTRITO FEDERAL

Este programa tiene como objetivo mejorar la calidad de las relaciones del entorno habitacional, así como la inclusión social, la equidad y el ejercicio de los derechos sociales de madres jefas de familia, personas adultas mayores, embarazadas y personas con discapacidad. Está dirigido a familias que habitan en vecindades y viviendas pertenecientes a unidades territoriales de marginalidad media, alta y muy alta, y busca mejorar las condiciones de vida, entre ellas las alimenticias, proporcionando un paquete alimentario periódicamente.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), “Programa de Desayunos Escolares Fríos”, disponible en <http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog_serv.php?id_prog_serv=7>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

¹⁴⁷ Gobierno de Distrito Federal, “Información del Programa en frío invierno, calor humano”, Catálogo de Único de Trámites y Servicios, disponible en <http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/informacion_del_programa_campana_de_invierno_en_fr>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

¹⁴⁸ De acuerdo con el informe de poblaciones callejeras, el término *poblaciones callejeras* se utiliza para definir a las personas que viven y sobreviven en la calle, además de “reconocer el carácter activo de las personas excluidas de la estructura social y tener un acercamiento a una demografía diversa y cambiante que obliga a repensar nociones como la infancia, la discriminación, la tutela, la exclusión, la demografía, la cultura, la democracia y la identidad”, mientras que las personas en situación de calle son aquellas que teniendo un lugar para dormir, pasan un número importante de horas en la calle debido a las actividades que realizan como medio de subsistencia. CDHDF, *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras 2012-2013*, México, CDHDF, 2014, p. 11.

¹⁴⁹ Secretaría de Desarrollo Social, “Atención Social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias en el Distrito Federal”, disponible en <http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_vecindades.php>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

La meta final de este programa, al cual se destinó en 2013 un presupuesto superior a dos millones de pesos,¹⁵⁰ es la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, a pesar de que intenta abordar la problemática desde un punto de vista integral, es decir, desde el ámbito de la salud (con jornadas de mastografías, talleres de prevención, entre otros), educación y alimentación, la existencia de vecindades con elevados niveles de insalubridad, pobreza e inseguridad en el Distrito Federal, hace necesario, como la propia Secretaría de Desarrollo Social reconoce, realizar un análisis respecto a los alcances del programa, así como una mayor coordinación interinstitucional.¹⁵¹

V. PROGRAMA COMEDORES COMUNITARIOS

Este programa se dirige a aquellas organizaciones sociales, civiles, comunitarias y grupos de vecinos y vecinas interesados en participar en el ejercicio comunitario del derecho a la alimentación, personas residentes preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, así como en las zonas que tienen condiciones socioterritoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social en el Distrito Federal, bajo los principios de equidad social y de género, mediante la operación de comedores comunitarios.¹⁵² Su objetivo es fortalecer y consolidar los procesos de organización y corresponsabilidad ciudadana en el acceso al derecho a la alimentación de la población de la entidad.

En ese contexto, si bien el programa proporcionó cerca de siete millones de comidas durante 2013, aún es necesario atender situaciones específicas, como el difícil acceso a ciertos comedores comunitarios por su ubicación geográfica, para realizar las actividades de supervisión e incorporar más personal a estas labores.¹⁵³

VI. PROGRAMA COMEDORES PÚBLICOS

El programa de comedores públicos está dirigido a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad, como la infantil, personas adultas mayores en situación de abandono, embarazadas, personas con discapacidad, desempleadas, y poblaciones en situación de calle, así como personas migrantes, refugiadas y solicitantes que requieran dicho apoyo. Tiene como finalidad mejorar la asistencia social que necesita la ciudadanía y garantizar el derecho a la alimentación de la población, instalando para tal efecto comedores públicos gratuitos que brinden atención en zonas de alta marginación.¹⁵⁴

¹⁵⁰ El presupuesto asignado al programa durante 2013 fue de 2 131 379.64 pesos. Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación interna del Programa de atención social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias en el Distrito Federal 2013*, México, Sedeso, 2013, p. 21.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 25.

¹⁵² Secretaría de Desarrollo Social, "Programa de comedores comunitarios", disponible en <http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_comedores_comunitarios.php>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

¹⁵³ Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación interna del Programa de comedores comunitarios en el Distrito Federal 2013*, México, Sedeso, 2013, p. 21.

¹⁵⁴ Secretaría de Desarrollo Social, "Programa de comedores públicos", disponible en <http://www.sds.df.gob.mx/programa_comedores_publicos.php>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

No obstante que el programa suministró más de 2.5 millones de raciones¹⁵⁵ a lo largo de 2013, la Secretaría de Desarrollo plantea que: las reglas de operación deben mejorar su apartado de población objetivo; debe realizarse una mejor difusión para fomentar la participación de personas voluntarias; existe la necesidad de reforzar los insumos para la preparación y distribución de los alimentos; y que la operación de estos comedores se ha visto limitada por su propia infraestructura.¹⁵⁶

VII. PROGRAMA SEGURO DE DESEMPLEO

Dirigido a personas desempleadas mayores de 18 años y residentes del Distrito Federal, grupos en condición de vulnerabilidad, así como a migrantes y personas liberadas de los centros de reclusión de la entidad que se encuentran sin empleo, este programa es un sistema de protección ante la contingencia de la falta de trabajo remunerado, y ofrece la seguridad jurídica de recibir un apoyo económico que facilite la reinserción en el mercado laboral bajo un esquema de solidaridad social. El apoyo consiste en 30 días de salario básico durante seis meses, a los que se tendría que renunciar si se encontrara un trabajo antes de ese periodo.¹⁵⁷

Si bien la programación presupuestal destinada a este programa rebasa los 500 millones de pesos y plantea como meta el otorgamiento de 262 939¹⁵⁸ apoyos económicos, el acceso a la población en situación de vulnerabilidad se ve obstaculizado por la cantidad de requisitos de identidad que se necesitan para acceder a él. Por esa razón, aunque en principio este programa coadyuvaría a garantizar el derecho a la alimentación, la complejidad para acceder a éste compromete su realización, así como la del derecho a la identidad y el derecho a la no discriminación.

c. Programas y estrategias delegacionales asociadas al derecho a la alimentación

De manera adicional a las acciones emprendidas por el gobierno local para intentar abonar a la consolidación del derecho a la alimentación, las delegaciones políticas del Distrito Federal impulsan el desarrollo de acciones específicas que intentan responder al contexto particular de su demarcación territorial y estructura social. En ese sentido, a continuación se esbozan las acciones implementadas por las cuatro delegaciones más representativas en cuanto al trabajo que realizan para garantizar el derecho a la alimentación.

I. DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN¹⁵⁹

Dependientes de la delegación Álvaro Obregón son las llamadas *brigadas médicas*, cuyo trabajo consiste en prestar atención a las personas en estado de vulnerabilidad, especialmente a las que se encuentran

¹⁵⁵ Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación interna del Programa de Comedores Públicos en el Distrito Federal 2013*, op. cit.; p. 31.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 56.

¹⁵⁷ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Reglas de operación del Programa de Seguro de Desempleo, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2014, p. 69.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 70.

¹⁵⁹ Delegación Álvaro Obregón, “Trámites más solicitados”, Unidad de Atención Ciudadana, disponible en <http://www.dao.gob.mx/inicio_dao_12_tramites.php>, página consultada el 4 de septiembre de 2014.

en situación de calle, a través de la instalación de un equipo en diferentes puntos de la delegación, especialmente en aquellos que sean de difícil acceso y alta marginación. Los servicios son ofrecidos sin pedir requisito alguno. Estas brigadas médicas deben hacer frente a los casos más agudos de desnutrición o enfermedades originadas por esa causa, por lo que se debería realizar un recuento exhaustivo de las personas con este padecimiento y crear un programa especial que mejore su calidad de vida. Este servicio contrasta con el llamado *Reporte de indigentes*, por el que cualquier persona que resida en la delegación Álvaro Obregón puede denunciar a una persona en situación de calle para que sea retirada del lugar. No se especifica en el servicio cuál es el trato dado a esa persona una vez que está bajo la tutela de la autoridad ni si se le proporciona alimento y cobijo.

Un ámbito fundamental de las tareas de la delegación es el de la recolección de basura originada por tianguis, comercio y ambulante, así como el de los permisos necesarios para ejercer el comercio en vía pública, pues de las medidas higiénicas que se exijan dependerá la salud de los consumidores.

En relación con lo anterior, debe destacarse que en el Distrito Federal existe una cultura de “comida en la calle”, la cual en ocasiones no se expende en condiciones higiénicas, pues la preparación y venta de alimentos no se hace bajo la supervisión de la SSA y muchos puestos ni siquiera cuentan con un sistema de agua que les permita mantener un mínimo de higiene en la preparación y venta del alimento. Las condiciones en las que están las materias primas a la intemperie, con altas temperaturas, contaminación de automóviles, basura en la calle y desechos de animales, favorecen la descomposición de los alimentos, además de que la utilización de cilindros de gas sin supervisión genera un gran peligro para los viandantes. Otro problema grave es la invasión de las aceras públicas, que obliga a las personas a caminar por el asfalto sin ninguna garantía de seguridad. Para evitar estas situaciones que generan problemáticas graves de salud, la delegación debería capacitar a los vendedores y vendedoras acerca de la salubridad en la manipulación de alimentos, además de prestar ayuda para que se ubiquen en lugares fijos, al estilo de mercados, que cuenten con todas las medidas de salubridad y de seguridad (llave de agua, cocina de gas, retiro de basura, entre otras), de esta forma se liberarían las aceras y se continuaría con la cultura de la comida en la calle.

Finalmente, la delegación Álvaro Obregón cuenta con apoyos en terreno agrícola, entre ellos la limpieza del terreno, tractor, empacadora y personal de campo, previa solicitud al Centro de Servicios y Atención Ciudadana (Cesac), organismo que realizará una visita al punto determinado y valorará si procede; también proporciona servicios pedagógicos y de asistencia para niñas y niños cuyas madres trabajen fuera del hogar.

II. DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO

En la delegación Azcapotzalco se instalaron dos comedores en el marco de la campaña de invierno 2012-2013 (vigente de noviembre a febrero a través de la Dirección General de Desarrollo Social), de la Subdirección de Servicios Sociales y en coordinación con el Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis). El objetivo es atender a las personas en condiciones de vulnerabilidad cuando haya bajas temperaturas. Durante la campaña, la delegación estima que se benefician con el programa 100 personas diarias, entre mujeres, hombres, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Información proporcionada por la delegación Azcapotzalco mediante el oficio núm. SSS/193/2013 del 14 de febrero de 2013.

III. DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

La delegación Benito Juárez, a través de la Dirección General de Desarrollo Social y Dirección de Programas DIF, opera el programa social denominado Atención a Población Vulnerable en Situación de Calle, Riesgo o Indigencia, que tiene el objetivo de brindar protección y apoyo a la población vulnerable, mediante el ofrecimiento temporal de espacios y servicios que le ayude a mejorar sus expectativas de vida. Entre los servicios que se ofrecen se encuentra el de alimentación (desayuno, comida y cena), cuya meta consiste en beneficiar a 1000 personas, incluidas mujeres, niños, adultos mayores, población indígena que lo soliciten de manera voluntaria y que se encuentren en situación de calle, riesgo o indigencia.¹⁶¹

Además, en colaboración con el DIF, se han abierto varios Centros de Desarrollo Infantil (Cendi), cuya función es proporcionar servicios educativos, médicos, psicológicos y de alimentación, en las áreas de lactantes, maternales y preescolares, a las hijas e hijos de mujeres trabajadoras a precios accesibles. Los requisitos son: ser hijo o hija de madre trabajadora de la comunidad en general, preferentemente de la delegación Benito Juárez, y tener entre seis meses y cinco años 11 meses de edad.¹⁶²

IV. DELEGACIÓN COYOACÁN

La delegación Coyoacán cuenta con el Programa de Ayuda para la Alimentación, que para 2012 había prestado asistencia a un total de 10 542 derechohabientes, e incluido en nuevo ingreso a 3081 personas. El programa tenía el propósito de proporcionar anualmente una ayuda de \$4 040 (cuatro mil cuarenta pesos 00/100 M.N.) a la población en situación de vulnerabilidad. Las asignaciones consideraron el grado de inseguridad alimentaria que se deduce de los ingresos y el nivel socioeconómico de las personas, así como su ubicación en zonas de alta y muy alta marginalidad, las cuales se reflejan en el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social.

De esta forma, la delegación Coyoacán cuenta con 13 zonas territoriales de alta y muy alta marginalidad, las cuales están en constante observación para corroborar las características que colocan a la población en situación de vulnerabilidad.¹⁶³ El siguiente cuadro ilustra las categorías que operan en la delegación Coyoacán.¹⁶⁴

Cuadro 10. Categorías objeto de atención de programas sociales de la delegación Coyoacán

Categoría	Renovación	Nuevo ingreso	Total
Alimentación	8756	1438	10194
Adulto mayor	908	398	1306

¹⁶¹ Información proporcionada por la delegación Benito Juárez mediante el oficio núm. DGDS/130/2013 del 5 de diciembre de 2012.

¹⁶² Delegación Benito Juárez, “Soluciones. Trámites y servicios”, disponible en <<http://www.delegacionbenitojuarez.gob.mx/cendi>>, página consultada el 4 de septiembre de 2014.

¹⁶³ Información proporcionada por la delegación Coyoacán mediante el oficio núm. JEF/107/2013 del 15 de febrero de 2013.

¹⁶⁴ *Idem.*

Cuadro 10. Categorías objeto de atención de programas sociales de la delegación Coyoacán (*continuación*)

Categoría	Renovación	Nuevo ingreso	Total
Discapacidad	846	177	1 023
Educación	0	1 000	1 000
Adolescentes embarazadas	0	50	50
Violencia intrafamiliar	32	18	50
Total	10 542	3 081	13 623

Fuente: Elaborado por consultoría de la FAO con base en información proporcionada por la delegación Coyoacán mediante oficio número JEF/107/2013 de fecha 15 de febrero de 2013.

Como se estableció en el primer capítulo, el concepto de alimentación es mucho más amplio del que designa la mera ingesta de alimentos, por lo que la garantía de esta necesidad supone un análisis mucho más complejo. El derecho a una alimentación adecuada no se refiere únicamente a la existencia o no de síntomas de malnutrición; esta visión se completa, desde un punto de vista multidisciplinario, con la enumeración de cualidades asociadas, incluyendo cuestiones como la dignidad, la diversidad y la seguridad, pero sobre todo la exigibilidad, es decir, la posibilidad de reclamar este derecho en caso de incumplimiento por parte de las autoridades.

a. Patrones sistemáticos de afectación al derecho a una alimentación adecuada

En ese contexto, si bien el derecho a una alimentación adecuada debe ser tratado como condición necesaria para la vida de todos los seres humanos, de la Audiencia Pública sobre el Derecho a la Alimentación celebrada por la CDHDF,¹⁶⁵ y de manera particular del análisis de las quejas recibidas por este organismo, se desprende que tanto la disponibilidad como la accesibilidad de alimentos se encuentran frecuentemente comprometidas. Al respecto, se observa un número significativo de narraciones en las que se refieren afectaciones al derecho a la alimentación.¹⁶⁶

Cuadro 11. Quejas asociadas al derecho a la alimentación, 2012-2013

Periodo de registro de la queja	Quejas por periodo
2012	86
2013	64
Total	150

Nota: Las quejas que se reportan son aquellas en que en la narración de los hechos que las motivaron se refieren afectaciones relacionadas con el derecho a la alimentación, registradas de enero de 2012 a diciembre de 2013.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi), base de producción actualizada el 21 de mayo de 2014.

¹⁶⁵ La audiencia pública que se refiere fue organizada por la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal y celebrada el 23 de octubre de 2012.

¹⁶⁶ La lectura de hechos se realizó de manera específica para la elaboración del presente Informe y es independiente de las calificaciones que en el desarrollo de la integración de un expediente realiza el Programa de Defensa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El registro de quejas asociadas al derecho a la alimentación hizo posible la identificación de patrones sistemáticos de violaciones a derechos humanos, en los cuales se advierte que un número importante de casos se encuentra vinculado al derecho a la alimentación en el ámbito penitenciario. Esta situación guarda relación con el hecho de que este organismo se ha pronunciado en diferentes ocasiones a favor de que se asegure la debida alimentación a las personas privadas de la libertad.¹⁶⁷ Por otro lado, las principales modalidades de afectaciones al derecho a la alimentación tienen que ver con la falta de acceso físico a los alimentos, alimentos inadecuados, alimentos insuficientes, restricción o negativa de acceso al agua, deficiencia en la distribución y calidad de los alimentos, alimentos no inocuos, tolerancia de prácticas desleales, falta de acceso económico a alimentos y restricción o negativa de alimentos adecuados.

Cuadro 12. Afectaciones específicas en las quejas asociadas al derecho a la alimentación, 2012-2013

Tipo de afectación	Afectaciones en quejas por periodo		Total por afectación
	2012	2013	
Acceso físico a los alimentos	32	19	51
Alimentos inadecuados	20	16	36
Alimentos insuficientes	12	14	26
Restricción o negativa de acceso al agua	16	9	25
Deficiencia en la distribución de alimentos	10	7	17
Deficiencia en la calidad de los alimentos	8	7	15
Alimentos no inocuos	5	9	14
Tolerancia de prácticas desleales	2	7	9
Acceso económico a alimentos	3	4	7
Restricción o negativa de alimentos adecuados	1		1
Total	109	92	201

Nota: En una queja puede encontrarse uno o más tipos de afectación. Las quejas que se reportan son aquellas en que, en la narración de los hechos que las motivaron, se refieren a afectaciones relacionadas con el derecho a la alimentación, registradas de enero de 2012 a diciembre de 2013.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi), base de producción actualizada el 21 de mayo de 2014.

De manera específica, a partir del análisis de las quejas de los casos relacionados con el acceso físico a alimentos, se observa que un número importante relata que el personal de seguridad y custodia impide el acceso físico a alimentos como medida de castigo. De esta manera, las quejas refieren la restricción de alimentos para la población interna que ha sido trasladada a las áreas de castigo de los centros penitenciarios.

¹⁶⁷ CDHDF, “Llama CDHDF a Gobierno capitalino a asumir lecciones recientes en penales para evitar hechos similares en reclusorios del Distrito Federal”, Boletín 75/2012, 27 de febrero de 2012.

Otra modalidad de afectaciones por acceso físico a alimentos se produce cuando el personal de seguridad y custodia impide el ingreso de alimentos que las visitas llevan a la población interna. Se reportan extorsiones por parte de este personal, que pide diferentes sumas de dinero para permitir el paso de alimentos que cubran las necesidades de higiene y nutricionales que las comidas proporcionadas en los centros penitenciarios no atienden. Asimismo, denuncian la limitación de alimentos al ser trasladados, o como medida disciplinaria cuando cometen alguna falta, al impedirles salir de sus celdas y no suministrarles alimentos ni agua para beber. Al respecto, la Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) indica que las personas privadas de la libertad tendrán derecho a recibir alimentación, así como agua potable suficiente y adecuada para su consumo, señalando que su suspensión o limitación como medida disciplinaria deberá ser prohibida por la ley.¹⁶⁸ No obstante, un gran número de quejas describe la restricción o negativa de acceso al agua, lo que afecta la salud de las personas privadas de la libertad.

Por otro lado, las quejas en que se señalan afectaciones por alimentos inadecuados se asocian de manera principal a aquellos casos relacionados con dietas necesarias en virtud de condiciones de salud. En todos los casos se advierte que no se administran dietas especiales y se proporciona la misma comida a todas las y los internos, que en su mayoría consiste en embutidos, que no satisfacen las necesidades alimenticias de los reclusos. Por lo anterior, a pesar de que la Comisión ha documentado el impacto de una alimentación inadecuada en la población privada de la libertad, haciendo hincapié en la preparación y distribución de los alimentos,¹⁶⁹ las quejas evidencian de nueva cuenta la omisión del Estado en el cumplimiento de la Resolución 1/08 de la CIDH, que también establece la obligación del Estado de proporcionar a las personas privadas de la libertad una alimentación que responda, en cantidad, calidad y condiciones de higiene, a una nutrición adecuada y suficiente, y tome en consideración, entre otras cuestiones, las necesidades o dietas especiales determinadas por criterios médicos.¹⁷⁰

Asimismo, se refieren casos relacionados con la falta de alimentos suficientes en los centros de reclusión. En las quejas se menciona un número considerable de internas e internos que no alcanza a recibir alimentos, o cuya distribución es tan limitada que sólo comen una vez al día. La alimentación adecuada y suficiente de la población interna se ha convertido en un tema que provoca conflictos en los centros penitenciarios del Distrito Federal.¹⁷¹ Por lo anterior, preocupa a la CDHDF la falta de atención, por parte de las autoridades, de la obligación de proporcionar alimentos adecuados en calidad y cantidad a la población privada de la libertad.

De manera adicional, un número relevante de casos advierte la deficiencia en la distribución de los alimentos. En este sentido, no sólo el ámbito penitenciario ha sido señalado, sino también los comedores administrados por la Secretaría de Desarrollo Social, a través de los Centros de Asistencia e Integración Social (Cais). Además de referirse la falta de alimentos suficientes para las personas usuarias de estos comedores, se anotan problemas en la distribución de alimentos, al reservar raciones para funcionarios públicos del Distrito Federal.

¹⁶⁸ OEA/CIDH, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, Resolución 1/08, Principio XI Alimentación y agua potable, párr. 1.

¹⁶⁹ CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2011, p. 61.

¹⁷⁰ OEA/CIDH, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, Resolución 1/08, Principio XI Alimentación y agua potable, párr. 1.

¹⁷¹ CDHDF, “Después de disturbios, valora CDHDF estado de salud de internos del Reclusorio Varonil de Santa Martha Acatitla”, Boletín 245/2011, 7 de julio de 2011.

Respecto a las afectaciones por la deficiencia en la calidad de los alimentos, así como por la presencia de alimentos no inocuos, un gran número de quejas se refiere a problemas en la preparación de alimentos en los centros penitenciarios del Distrito Federal. Se mencionan alimentos con mal olor, en estado de putrefacción, preparados sin condiciones mínimas de higiene, que han provocado trastornos de salud en la población interna. La CDHDF ha propuesto, como parte de las medidas fundamentales para mejorar la salud de las y los internos, el acceso a alimentos sanos y a agua potable, además de atender el hacinamiento, los servicios básicos de higiene, la violencia y las adicciones.¹⁷²

Por otro lado, llama la atención de este organismo la persistencia de actos de corrupción y la tolerancia de prácticas desleales, particularmente en los casos en que la población interna encargada de distribuir los alimentos retiene una parte para revenderla, lo que es consentido por el personal de seguridad y custodia. Asimismo, la extorsión por parte del personal encargado de vigilar el ingreso de los alimentos genera condiciones que afectan el disfrute del derecho a la alimentación por parte de la población privada de la libertad. La falta de medidas de higiene en la preparación de alimentos por parte de las empresas contratadas para este fin podría considerarse como una práctica desleal, toda vez que el propósito es suministrar a la población interna alimentos suficientes con calidad e higiene.

Esta Comisión ha documentado el caso de la empresa La Cosmopolitana, que coordina la preparación de alimentos en casi todos los centros de reclusión, que a pesar de reportar que sigue una serie de condiciones de higiene y pautas nutricionales con el fin de proporcionar un régimen alimenticio adecuado a internas e internos, sigue recibiendo quejas. De las personas privadas de la libertad entrevistadas para la elaboración del *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, casi la mitad percibe la alimentación como mala.¹⁷³

De los casos registrados por esta Comisión, se infieren afectaciones al acceso económico a los alimentos por parte de personas que acuden a los comedores de los Centros de Asistencia e Integración Social, a quienes en ocasiones se les restringe la entrada o bien se les suspende el servicio. Llama la atención la presencia de mujeres y de adultos mayores que acuden a los comedores administrados por la Secretaría de Desarrollo Social al carecer de medios para conseguir alimentos.

b. Principales contextos y condiciones de afectación al derecho a la alimentación

Al analizar el tipo de afectación al derecho a la alimentación por demarcación territorial, se identifica que un número importante de alteraciones al acceso físico a alimentos se concentra en la delegación Iztapalapa (45.1%), seguido de la delegación Gustavo A. Madero (23.5%) y la delegación Xochimilco (15.6%). Un comportamiento similar se observa al examinar las afectaciones por alimentos inadecuados, y es la delegación Iztapalapa la más mencionada (47.2%), junto con Xochimilco (27.7%) y Gustavo A. Madero (19.4%). Un patrón análogo aparece en las afectaciones por alimentos insuficientes, así como en la restricción o negativa de acceso al agua.¹⁷⁴

Lo anterior responde a que estas tres delegaciones reúnen diferentes centros de reclusión y lo confirma el que la Secretaría de Gobierno aparezca como la autoridad presuntamente responsable con

¹⁷² CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2011, p. 147.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 115.

¹⁷⁴ *Vide infra*, cuadro 14, Afectaciones según demarcación territorial donde ocurrieron los hechos motivo de las quejas, 2012-2013, anexo 1.

mayor número de menciones en los tipos de afectación al derecho a la alimentación identificados en el presente Informe.

Al revisar el tipo de afectación al derecho a la alimentación según el sexo de las presuntas víctimas en las 150 quejas reportadas, se identifica que el acceso físico a los alimentos afecta principalmente a hombres (75.3%), y menos a mujeres (15.9%). Un patrón similar se observa en afectaciones por alimentos insuficientes, alimentos inadecuados, restricción o negativa de acceso al agua y deficiencia en la calidad de los alimentos. Esto se debe a que la mayoría de las afectaciones se concentran en un número considerable de hombres privados de la libertad. No obstante, esta diferencia se reduce en las afectaciones por acceso económico a alimentos, pues las mujeres ocupan un lugar relevante en el número de menciones.

Por otra parte, al analizar las presuntas afectaciones en razón del rango de edad de las personas, una cifra alta de hombres entre 30 y 44 años de edad refiere afectaciones debido a la falta de acceso físico a alimentos (82.54%). Un patrón similar se observa en las afectaciones por alimentos insuficientes, alimentos inadecuados y en la restricción o negativa de acceso al agua. Esto se debe a la enorme cantidad de quejas provenientes de los centros varoniles de reclusión, donde los hombres entre 30 y 44 años relatan el mayor número de afectaciones al derecho a la salud.¹⁷⁵

Finalmente, considerando que el derecho a la alimentación es un derecho llave y retomando el planteamiento del primer capítulo,¹⁷⁶ a continuación se identifican los cinco principales derechos presuntamente vulnerados en las quejas asociadas a afectaciones específicas al derecho a la alimentación, destacando de manera significativa los derechos de las personas privadas de la libertad, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad jurídica, entre otros.

Cuadro 13. Menciones a los tipos de afectaciones y derechos humanos relacionados, 2012-2013

Tipo de afectación	Derecho humano	Menciones por periodo		Total menciones por afectación
		2012	2013	
Acceso físico a alimentos	De las personas privadas de la libertad	61	30	91
	A la seguridad jurídica	8	8	16
	A la integridad personal	11	5	16
	A la salud	8	7	15
	A un nivel de vida adecuado	1	2	3
Alimentos inadecuados	De las personas privadas de la libertad	20	19	39
	A la salud	17	19	36
	A la alimentación	1	4	5
	A la seguridad jurídica	2	3	5
	A un nivel de vida adecuado	2	2	4

¹⁷⁵ *Vide infra*, cuadro 15, Afectaciones por sexo y rango de edad de las presuntas víctimas de las quejas que se reportan, 2012-2013, anexo 1.

¹⁷⁶ *Vide supra* capítulo 1, cuadro 2, El derecho a la alimentación y su relación con otros derechos.

Cuadro 13. Menciones a los tipos de afectaciones y derechos humanos relacionados, 2012-2013 (*continuación*)

Tipo de afectación	Derecho humano	Menciones por periodo		Total menciones por afectación
		2012	2013	
Restricción o negativa de acceso al agua	De las personas privadas de la libertad	30	19	49
	A la salud	5	3	8
	A la seguridad jurídica	4	4	8
	A un nivel de vida adecuado	6	1	7
Alimentos insuficientes	A la integridad personal	3	2	5
	De las personas privadas de la libertad	21	18	39
	Derecho a la seguridad jurídica	2	4	6
	A un nivel de vida adecuado	2	3	5
	A la alimentación		4	4
Deficiencia en la calidad de los alimentos	A la integridad personal	2	1	3
	De las personas privadas de la libertad	7	6	13
	A la salud	6	1	7
	A la alimentación	2	3	5
	A un nivel de vida adecuado	2		2
	Al trabajo		2	2
Alimentos no inocuos	A la protección de las personas con discapacidad	2		2
	De las personas privadas de la libertad	2	9	11
	A la salud	8	1	9
	A la alimentación	2	4	6
	A la seguridad jurídica	1	3	4
Deficiencia en la distribución de alimentos	A un nivel de vida adecuado		2	2
	De las personas privadas de la libertad	8	11	19
	A la seguridad jurídica	2	4	6
	A la integridad personal	1	1	2
	A la protección de las personas adultas mayores	2		2
Tolerancia de prácticas desleales	A la protección de las personas con discapacidad	1	1	2
	De las personas privadas de la libertad	2	17	19
	A la seguridad jurídica		7	7
	A la salud	3		3
	A la integridad personal		2	2
Acceso económico a alimentos	A una vida libre de violencia		1	1
	De las personas privadas de la libertad	6	4	10
	A la salud	5		5
	A la seguridad jurídica	1	2	3
	A la integridad personal	1		1
	A la alimentación		1	1

Cuadro 13. Menciones a los tipos de afectaciones y derechos humanos relacionados, 2012-2013 (*continuación*)

Tipo de afectación	Derecho humano	Menciones por periodo		Total menciones por afectación
		2012	2013	
Restricción o negativa de alimentos adecuados	A la seguridad jurídica	1		1
	De las personas privadas de la libertad	1		1
	De igualdad ante la ley y no discriminación	1		1

Nota: En una queja puede calificarse la afectación de uno o más derechos humanos, así como uno o más tipos de violación. Asimismo, una queja puede tener uno o más tipos de afectaciones. Las quejas que se reportan son aquellas que, en la narración de los hechos que las motivaron, se refieren a afectaciones relacionadas con el derecho a la alimentación, registradas de enero de 2012 a diciembre de 2013.

Fuente: Elaborado por CIADH con base en el Sistema Integral de Gestión de Información (Sigesi), base de producción actualizada el 21 de mayo de 2014.

c. Principales poblaciones en situación o condición de vulnerabilidad

En la actualidad no hay un concepto universal de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Algunos autores las han definido como “grupos que experimentan un mayor riesgo de pobreza y exclusión social que la población en general”,¹⁷⁷ o hacen referencia a un sector más concreto de la sociedad: “personas desempleadas durante largo tiempo, aquellas que están inactivas pero no registradas como desempleadas o que poseen algún tipo de empleo pero que están en alto riesgo de perder sus puestos de trabajo”.¹⁷⁸ Ambas definiciones añaden elementos al concepto de vulnerabilidad, como la pobreza, es decir, carecer de los recursos para satisfacer las necesidades básicas; exclusión social, entendida como el proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente separados de una participación plena en la sociedad en la que viven;¹⁷⁹ y, por último, la relación trabajo-salario con el concepto de estabilidad en el empleo, de manera que las personas y sus familias se mantengan y desarrollen un papel activo en su comunidad.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, se dice que una persona o un grupo de personas se encuentra en situación de vulnerabilidad cuando “enfrenta obstáculos especiales para satisfacer las necesidades que rodean el derecho a la alimentación. Estos obstáculos pueden derivarse de factores biológicos o socioeconómicos, discriminación y estigma, o una combinación de ellos”.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Traducción de María Victoria Fernández Molina: “Groups that experience a higher risk of poverty and social exclusion than the general population. Ethnic minorities, migrants, disabled people, women, the homeless, those struggling with substance abuse, isolated elderly people and children all often face difficulties that can lead to further social exclusion, such as low levels of education and unemployment or underemployment”, “Social protection and Social inclusion Glossary”, DG Employment, “Social Affairs and Inclusion”, disponible en <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/vulnerable_groups_en.htm>, página consultada en mayo de 2013.

¹⁷⁸ Traducción de María Victoria Fernández Molina: “People who are long-term unemployed, and also others who are inactive but not registered as unemployed. It should include workers who are in some form of employment but are at a high risk of losing their jobs. It is, therefore, a very heterogeneous group, whose members share perhaps only the involuntary character of their present status” (Atkinson, 2000). European Foundation for the improvement of living and working conditions, “Access to employment for vulnerable groups”, Dublin Office for Official Publications of the European Communities, 2002, disponible en <<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/44/en/1/ef0244en.pdf>>, página consultada en septiembre de 2011.

¹⁷⁹ Karlos Pérez Armíño, “Alimentación adecuada”, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional-Universidad del País Vasco, 2006, versión en línea disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>>.

¹⁸⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas y FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, op. cit., p. 11.

Esta definición es más amplia que las anteriores, ya que incluye factores biológicos, como la edad o estado de salud, entre otros.

Las personas en situación de vulnerabilidad son las que padecen, o pueden padecer, circunstancias de especial desamparo en la sociedad debido a sus características físicas, biológicas o de exclusión social, cuya consecuencia es no poder adquirir por sí mismas los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades más básicas. En estos casos, el Estado debe crear un marco normativo que respete y proteja el derecho a la alimentación, además de establecer políticas gubernamentales que resguarden de la inseguridad alimentaria a estos grupos humanos, haciendo efectivo su derecho a la alimentación.

La inseguridad alimentaria está directamente relacionada con las personas en situación de vulnerabilidad debido a que, al encontrarse en un contexto de exclusión por cualquiera de los motivos analizados, les resulta especialmente difícil el acceso tanto físico como económico a alimentos adecuados, suficientes e inocuos para disfrutar una vida activa. Además, aunque se tenga acceso inmediato a dichos alimentos, la percepción de inestabilidad en su provisión provoca inseguridad alimentaria crónica y mayor sensibilidad a las perturbaciones económicas o naturales; por ejemplo, ante una posible sequía o incremento del precio de productos básicos.¹⁸¹

De acuerdo con un grupo de personas expertas en seguridad alimentaria y nutrición, la inseguridad se clasifica en varios niveles: nacional, familiar e individual.¹⁸² Cada uno de ellos posee elementos distintivos y, por lo tanto, diferentes necesidades, por lo que no puede considerarse de igual manera, por ejemplo, el diseño de un programa de política pública dirigido a atacar las causas de la pobreza para un entorno familiar que para uno individual. La característica que comparten los grupos en situación de vulnerabilidad, con independencia del nivel en que se sitúen, consiste en la necesidad de ser atendidos, no sólo mediante la implementación de políticas gubernamentales para sobreponerse a la situación de inseguridad alimentaria, sino con la habilitación de medios legislativos y judiciales que garanticen la eliminación de las causas de discriminación que orillan a los grupos sociales a la exclusión.

Las fuentes que originan el estado de vulnerabilidad son diferentes según el grupo al que nos refiramos y al nivel al que hagamos alusión. Por ejemplo, un hogar puede considerarse en situación precaria si la cabeza de familia ve amenazado su medio de subsistencia por no poseer trabajo, si fallece dejando a sus dependientes en situación de abandono o si se reduce de manera significativa el poder adquisitivo al incrementarse los precios de los alimentos por encima de los salarios. Hay que tener en cuenta que la inseguridad se agudiza cuando las crisis en los hogares se alargan o se repiten, ya que, al carecer de tiempo para recuperarse, acaban erosionando las estrategias de afrontamiento de las familias, es decir, se termina con los pocos recursos de que disponen para superar los baches económicos al vender o empeñar aperos de labranza, muebles u objetos de valor.

La seguridad alimentaria es uno de los factores que han de concurrir para hablar de seguridad humana, entendida como la “consecución del desarrollo humano [...] garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura”.¹⁸³ El desarrollo humano, percibido como ampliación de las opciones de la persona, está directamente relacionado, a su vez, con la seguridad humana vista como el estado en que la permanencia de los recursos permite disfrutar al individuo de una vida plena. Por lo tanto, la seguridad alimentaria es un requisito fundamental, pues no es posible decir que una per-

¹⁸¹ HLPE, *Protección social a favor de la seguridad alimentaria, un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, HLPE (Informe 4), 2012, p. 24.

¹⁸² *Ibidem*, p. 26.

¹⁸³ Karlos Pérez Armiño, “Hambruna” y “Seguridad humana”, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, *op. cit.*

sona goza de seguridad ni de desarrollo humano si no tiene lo suficiente para cubrir sus necesidades, especialmente las alimentarias, por su carácter vital,¹⁸⁴ las cuales, como se verá, se ven afectadas por diversas condiciones o situaciones específicas de vulnerabilidad.

I. PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

Una persona está en situación de pobreza cuando el “grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad”.¹⁸⁵ De acuerdo con la Carta Internacional de los Derechos Humanos, la pobreza consiste en la “condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de recursos, de capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.¹⁸⁶ Gerardo Torres Salcido¹⁸⁷ afirma que la pobreza tiene un aspecto relativo si se compara la riqueza generada con aquella necesaria para el mantenimiento de los hogares y los individuos. Debido a la interdependencia del derecho a la alimentación, hay que tener en cuenta la escolaridad, la salud, el acceso a los servicios básicos y el equipamiento de la vivienda, entre otros indicadores, lo cual marca diferentes niveles de pobreza de los individuos y los hogares.¹⁸⁸

El patrimonio e ingreso de los hogares y de las personas acaba por ser el indicador que muestra si se está por encima de la línea de pobreza en una sociedad determinada. A pesar de esta relatividad, el estrato indiscutible de carencia al sufrir una privación absoluta tiene como límite “la capacidad del cuerpo humano, ya que pone en peligro la subsistencia del individuo: su exclusión de los bienes alimenticios”.¹⁸⁹ Es decir, aunque las carencias son iguales en todos los ámbitos (de acceso a la alimentación o al agua, a vivienda digna, a educación o a salud, entre otras), las formas en las que se manifiestan difieren en el espacio rural y en el urbano.¹⁹⁰ Las disparidades en los procesos de empobrecimiento en el espacio rural y urbano¹⁹¹ exigen la aplicación de un enfoque metodológico creado *ad hoc* que ahonde en las causas que originaron y mantienen esta problemática.¹⁹²

¹⁸⁴ *Idem*.

¹⁸⁵ Alfonso Dubois, “Pobreza”, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, *op. cit.*

¹⁸⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001, párr. 8.

¹⁸⁷ Gerardo Torres Salcido, “Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo rural”, en *Revista Estudios Agrarios*, núm. 44, México, Procuraduría Agraria, 2010, p. 3.

¹⁸⁸ Éste es el modelo utilizado por el Coneval al distinguir tres niveles de pobreza.

¹⁸⁹ Gerardo Torres Salcido, “Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo rural”, *op. cit.*, p. 49.

¹⁹⁰ De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural cuando tiene menos de 2 500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2 500 personas. En 1950, poco menos de 43% de la población en México vivía en localidades urbanas, en 1990 era 71%, y para 2010, esta cifra aumentó a casi 78%. INEGI, “Cuéntame Población”. Población rural y urbana”, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P>, página consultada en septiembre de 2013.

¹⁹¹ En el Distrito Federal, en 2010, sólo 0.5% de las personas vivían en zonas rurales, mientras que 99.5% en zonas urbanas, lo que muestra que la mayoría de quienes viven en el Distrito Federal lo hacen en zonas urbanas. INEGI, “Volumen y crecimiento. Población total según tamaño de localidad para cada entidad federativa 2000, 2005 y 2010”, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo13&cs=est&c=17503>>, página consultada en septiembre de 2013.

¹⁹² Alfonso Dubois, “Pobreza”, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, *op. cit.*

II. PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA RURAL

En el ámbito rural, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) supuso un punto de inflexión en el campo mexicano debido a las notables diferencias estructurales de los países que forman parte del acuerdo.¹⁹³ Antes de la entrada en vigor del TLCAN, la producción nacional de granos básicos para la dieta de los mexicanos (maíz, trigo, sorgo, arroz, entre otros) abastecía las necesidades del mercado, situación que cambió radicalmente al aumentar las importaciones de estos granos de manera sostenida a partir de 1970. Por ejemplo, las importaciones de cereales han crecido hasta cubrir 40% del suministro a partir de 2007.¹⁹⁴ En este mismo periodo se pasó de una producción suficiente de carne para satisfacer las necesidades del país a la importación de 20%,¹⁹⁵ y de 70%¹⁹⁶ en oleaginosas.

Según Witker, si la firma del tratado tenía como objetivo la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores —en este caso del campo—, no se explican los 360 000 campesinos que dejan sus comunidades anualmente. En consecuencia, los beneficios del TLCAN han sido meramente comerciales y no tanto económico-sociales, como cabría esperar.¹⁹⁷

En el marco de la pobreza rural se encuentran varios indicadores relacionados con el derecho a una alimentación adecuada, como falta de acceso a la tierra; distribución desigual de la ayuda al campo; limitaciones en el acceso a los mercados, a los créditos, a los insumos; falta de participación de pequeños y medianos productores en procesos públicos y políticas macroeconómicas, pues las mejores tierras acaban en manos de grandes latifundistas cuya producción está destinada a la exportación, mientras que el resto debe adaptarse a las tierras menos productivas y sin ayuda para transformarlas en viables. Estas variables, junto con los bajos niveles educativos, el aislamiento geográfico, la gestión de recursos y la ordenación del ambiente, regidos por principios que anteponen las industrias extractivas a las productivas, los factores culturales y étnicos, la discriminación contra la mujer y los conflictos civiles, convierten al campo en un ámbito de inseguridad alimentaria.¹⁹⁸

De manera específica, uno de los casos presentados ante el Tribunal Permanente de los Pueblos que atañe al Distrito Federal es el de la construcción de la carretera llamada Supervía poniente, a la que múltiples organizaciones civiles, así como personas de la academia y comunidades afectadas, acusan de representar una violación sistemática de derechos humanos, por afectar gravemente y de forma irreversible al medio ambiente.¹⁹⁹ En ese contexto, cabe destacar que si bien la CDHDF documentó la violación del derecho al agua, la seguridad jurídica, la información, la vivienda adecuada, el medio ambiente sano y los derechos políticos en la Recomendación 1/2011, que fue parcialmente aceptada por el gobierno del Distrito Federal,²⁰⁰ la tala sistemática de árboles, la contaminación de los suelos y la afectación que este proyecto ocasionaría a los medios de vida y costumbres de las comunidades involucradas, también podría vulnerar su derecho a una alimentación adecuada.

¹⁹³ Jorge Witker e Ivonne Díaz Madrigal, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Una defensa jurídica tardía del campo mexicano”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 12, México, 2011, p. 150.

¹⁹⁴ Abelardo Ávila, Jesús Flores y Gabriela Rangel, *La política alimentaria en México*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Congreso de la Unión, p. 69.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 71.

¹⁹⁶ *Idem*.

¹⁹⁷ Jorge Witker e Ivonne Díaz Madrigal, “El Tratado de Libre Comercio...”, *op. cit.*, p. 156.

¹⁹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁹⁹ Denuncia realizada en el segundo aniversario del Campamento 26 de julio del Frente Amplio contra la Vialidad.

²⁰⁰ CDHDF, Recomendación 1/2011, México, 2011, p. 1.

Esquema 7. Algunos elementos para reflexionar sobre la pobreza rural



Fuente: Elaborado por la consultoría de FAO y el CIADH con base en Alfonso Dubois, “Pobreza”, *op. cit.*, y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *El derecho a la alimentación adecuada, op. cit.*, 55, p. 12.

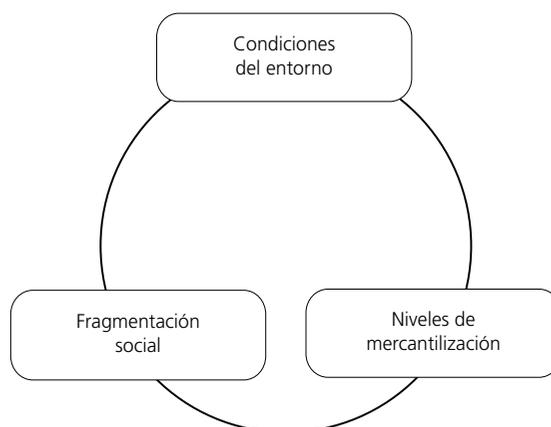
Otro caso del ámbito rural en el Distrito Federal es el denunciado por la Unión de Productores de Hortalizas de la Central de Abastos, que, de acuerdo con la entrevista realizada a su representante Álvaro Urreta,²⁰¹ contiene tres aristas que incluyen la desigualdad que enfrentan los pequeños productores frente a las empresas empacadoras; el que las grandes superficies están monopolizando los mercados de compra-venta de productos agrícolas y pagando el producto a precios inferiores a los costos de producción; y la exigencia de “mordidas” por parte de las autoridades policiales cuando ingresan sus camiones al Distrito Federal.

III. PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA URBANA

La migración del campo a la ciudad ha sido el denominador común de la mayoría de los países en vías de desarrollo y ha generado graves problemáticas, como nuevos procesos de empobrecimiento en los asentamientos de migrantes rurales en las ciudades, muy diferentes a las carencias en sus lugares de origen. Las líneas de pobreza urbana son distintas a las de pobreza rural, ya que en las ciudades el costo real de bienes y servicios es mucho mayor que en el campo, además de que la supervivencia urbana requiere del acceso a servicios y bienes que en el campo no son necesarios. En el espacio citadino, el acceso a recursos monetarios tiene más importancia para la subsistencia de la población urbana que para la rural.²⁰²

²⁰¹ *Vide infra*, *Caso Unión de Productores de Hortalizas de la Central de Abastos*, anexo 2.

²⁰² Alfonso Dubois, “Pobreza urbana y rural”, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo, op. cit.*

Esquema 8. Indicadores que distinguen la vida urbana de la rural

Fuente: Elaborado por la consultoría de FAO y el CIADH con base en Alfonso Dubois, "Pobreza urbana y rural", *op. cit.*

Al tratarse del espacio urbano, se observa que la mercantilización de todos los ámbitos de la vida convierte el trabajo, y la retribución que se recibe por él, en el medio más importante de subsistencia al ser, en la mayoría de los casos, la fuente de ingresos y, por lo tanto, el único medio de satisfacción de necesidades básicas. Asimismo, las condiciones del entorno pueden coincidir con una vivienda precaria, deficiencias de higiene o largas jornadas de trabajo que afecten la salud y el libre desarrollo de las personas en situación de pobreza. La fragmentación social distingue, incluso, entre personas en situación de pobreza urbana y aquellas que han migrado del campo a la ciudad, pues deben pasar por un proceso de adaptación a un nuevo marco social y económico.²⁰³

En ese contexto, de los tres elementos mencionados destaca que en las áreas urbanas la mayoría obtiene alimentos mediante un trabajo remunerado, ya sea por cuenta propia o ajena, por lo que, al considerar que 87% de la población del Distrito Federal vive en áreas urbanas,²⁰⁴ es evidente que las causas de pobreza están directamente relacionadas con el derecho al trabajo. La dificultad para tener un empleo digno o percibir una remuneración que no alcanza para adquirir en el mercado alimentos suficientes y adecuados, además de otras necesidades básicas, como acceso al agua potable, salud y vivienda digna, vulneran el derecho a una alimentación adecuada.

La mayor vulnerabilidad de los hogares urbanos reside en las fluctuaciones del ingreso, así como en los cambios de la economía familiar para contrarrestar las carencias cuando las entradas de recursos disminuyen o desaparecen. El factor de más peso en la pobreza de los hogares urbanos es la seguridad laboral de la cabeza de familia, es decir, la estabilidad en su trabajo, el salario que percibe y la cualificación que tiene.

Esto muestra que un mercado de trabajo precario que no proporciona seguridad a las familias redundará en mayores índices de pobreza e inseguridad alimentaria,²⁰⁵ que exigen a su vez mayor inver-

²⁰³ *Idem.*

²⁰⁴ INEGI, "Volumen y Crecimiento...", *op. cit.*

²⁰⁵ El relator especial sobre el derecho a la alimentación ha manifestado su preocupación acerca del incumplimiento del mandato constitucional que obliga a que el salario mínimo sea proporcional al costo de la canasta básica. De acuerdo con el informe, el salario mínimo medio interregional es de 58 pesos al día, lo que supone menos de la mitad de lo que se necesita para superar el umbral de pobreza y es bastante inferior a lo que representaría un sueldo vital. El sueldo vital debe otorgar la posibilidad de vivir a las personas y asegurar la vida de sus familias, como exigen los artículos 6° y 7° del PIDESC. OACNUDH/FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, *op. cit.*

sión en políticas asistenciales que procuren los medios de vida a estas personas. Al hablar de mercado de trabajo, hay que hacer referencia a los actores, públicos y privados, políticas, legislación y vías de exigibilidad a corto, medio y largo plazo que inciden en la capacidad de la población de adquirir, en este caso, tanto la canasta básica alimentaria como la no alimentaria.²⁰⁶

Además de la precariedad laboral que se experimenta en las zonas urbanas, el derecho a la alimentación se ve afectado por la discriminación en el acceso a recursos económicos destinados a la mejora de los medios de producción, es decir, cuando los requisitos para obtener un microcrédito son tan rígidos que no dan la posibilidad de crecimiento a pequeñas y medianas empresas locales, o bien, cuando se otorgan facilidades a un sector de la economía, como a las grandes superficies, en detrimento de los pequeños comerciantes o mercados tradicionales.

Supermercados y tiendas de conveniencia vs. abarrotes, mercados y misceláneos

El 14 de abril de 2011 fue aprobada por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la llamada Norma 29 para el Mejoramiento de las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público con el objetivo de adicionarla a los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que determinan el tipo de establecimientos mercantiles que podrán instalarse en predios catalogados como zonas secundarias de uso habitacional mixto (HM). Dicha norma estableció que “sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea HM, así como los que tengan frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna ‘norma de ordenación sobre vialidad’ [...] los establecimientos mercantiles en los que se pretenda la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y de manera complementaria”. Sin embargo, en virtud de que la norma tenía como objetivo la protección de los mercados públicos y las tiendas de abarrotes, lugares donde las personas pueden adquirir productos frescos a precios asequibles para las economías familiares, se exceptuó de la aplicación de esta norma a establecimientos mercantiles que tuvieran el uso de tienda de abarrotes o misceláneas.

A pesar del efecto beneficioso que tendría la Norma 29 en pequeños y medianos comerciantes, al protegerlos de la presión ejercida por grandes superficies, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró, con 10 votos contra uno, la inconstitucionalidad de la acción 14/2011, promovida por la Procuraduría General de Justicia contra esta norma por afectar los principios de libre competencia y libre concurrencia, además de atentar contra los intereses de los consumidores. Pero desde el punto de vista de la protección del derecho fundamental a la alimentación de todas las personas, debe considerarse que no es procedente tratar igual lo desigual.

La declaración de inconstitucionalidad de la Norma 29 fue comentada por la Cámara Nacional de la Industria Panificadora y Similares de la República Mexicana, organismo que responsabilizó a la SCJN de la eventual desaparición de los mercados públicos, tiendas de conveniencia, tortillerías y panaderías en el país.

Fuente: Elaborado por la consultoría de FAO y el CIADH con base en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Norma 29, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-aprueba-aldf-norma-29-que-mejora-condiciones-equidad-y-competitividad-abasto-publico--7498.html>>, página consultada en septiembre de 2013; “Culpan a la Corte de la eventual extinción de mercados, misceláneas y pequeños comercios”, *Proceso*, 25 de junio de 2013, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=345825>>, página consultada en septiembre de 2013; “Se privilegia a Walmart desde el poder público, acusa ONG”, *La Jornada*, 28 de abril de 2012, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/04/28/economia/024n1eco>>; Fátima Monterrosa, “Al amparo de la ley deben miles de millones de pesos. El verdadero hoyo fiscal: 400 grandes empresas (casi) no pagan impuestos”, *Emeequis*, México, 2009, disponible en <<http://www.m-x.com.mx/xml/pdf/195/22.pdf>>, página consultada en septiembre de 2013.

La competencia que ejercen los gigantes de la alimentación sobre los pequeños negocios tradicionales vulnera el derecho a la alimentación adecuada de las personas, no sólo de las y los comerciantes cuya forma de vida depende de las ventas derivadas de un pequeño puesto, sino también de las y los con-

²⁰⁶ Alfonso Dubois, “Pobreza”, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo, op. cit.*

sumidores a los que se les limita el acceso a productores y alimentos locales, más acordes con las necesidades de la población y su cultura y que, además, reinvierten esos recursos en el ámbito local, creando riqueza y desarrollo en vez de fomentar los desmedidos beneficios de las grandes cadenas de supermercados.

Otra de las violaciones al derecho a la alimentación que se produce en los contextos de pobreza urbana es el incremento desmesurado del precio de los alimentos básicos, ya que redonda en una menor calidad y cantidad de los alimentos que se ingieren, y los consumidores de bajos recursos se ven obligados a adquirir alimentos más baratos, pero menos nutritivos y sanos, como sucedáneos del queso o leche en polvo. En estos casos, la violación se da tanto en el acceso económico (no pueden adquirir alimentos suficientes) como en la adecuación (no son adecuados para satisfacer las necesidades nutricionales de las personas), e incluso en la inocuidad (pueden producir un daño a la salud, en particular si se trata de procesados y empaquetados).

Adicionalmente, y retomando el análisis de las políticas públicas previamente analizadas, cuando a la carencia de medios para adquirir alimentos se suma la deficiencia o inaccesibilidad a programas sociales, el Estado estaría infringiendo su deber de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada,²⁰⁷ además de propiciar repercusiones importantes en el estado nutricional de las personas, como desnutrición, obesidad y sobrepeso.

IV. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

La alimentación satisface una necesidad vital y supone una manifestación de la cultura y de las costumbres de una sociedad, es decir, es un acto relacionado con todos los aspectos de la vida de una comunidad. El sistema alimentario está directamente relacionado con su tecnología, por lo que de las formas de extraer los recursos del medio deviene la organización social establecida para hacerlo, y tanto la ideología como la religión estarán asociadas a ella.²⁰⁸ De acuerdo con Miriam Bertran Vilà, la alimentación cumple la función de medio de comunicación e identificación con el grupo al que se pertenece, y la elección de los alimentos se asimila a una especie de declaración de principios.²⁰⁹

La comida, por lo tanto, es un signo de identidad, entendida como “la percepción subjetiva que tiene un sujeto social de sí mismo y de su grupo de pertenencia, visión basada en la existencia de una serie de factores diferenciadores de este mismo grupo frente a los demás”.²¹⁰ Se concluye que un ataque a las formas de producción y alimentación de los pueblos indígenas u originarios, que modifique la organización social y los modos de extracción de los recursos, incide directamente en su identidad como pueblo y violenta los derechos reconocidos en las normas internacionales.

La concepción del derecho a la alimentación por los pueblos indígenas u originarios es más compleja que un simple suministro de alimentos, debido a que ellos cuentan con una concepción propia de lo que es una alimentación adecuada, muy diferente de las ofertas del mercado y de los dictámenes

²⁰⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/2200 A (XXI), entró en vigor en México el 23 de junio de 1981, artículo 11; FAO *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, op. cit., directriz 8.

²⁰⁸ Miriam Bertran Vilà, *La alimentación indígena de México como rasgo de identidad*, Departamento de Atención a la Salud-Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, disponible en <<http://www.ciesas.edu.mx/lerin/doc-pdf/Beltram-2.pdf>>, página consultada en septiembre de 2013.

²⁰⁹ *Idem*.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 3.

de la publicidad. La alimentación para los pueblos indígenas está directamente relacionada con sus tradiciones socioculturales y su especial relación con el territorio y los recursos naturales ancestrales, lo que crea su propia cosmovisión.

Un ejemplo particular es el caso del maíz. Ramón Vera resume la importancia de este cultivo con las siguientes palabras: “el maíz no es una cosa, ni sólo una mercancía o un cultivo: el maíz es un tejido de relaciones”.²¹¹ México es el centro de origen del maíz, donde surgió de su pariente silvestre a partir del trabajo y la dedicación de los pueblos hace 10 000 años, especialmente de las mujeres. Este cultivo aportó alimento y se convirtió en el sustento base de los pueblos mesoamericanos y, a partir de él, crearon una cosmovisión que atribuyó a los seres humanos el calificativo de “hombres de maíz”.²¹²

Por lo anterior, no es extraño que la aparición de cultivos de maíz transgénico ocasione importantes debates respecto a la importancia cultural de las relaciones que rodean el cultivo del maíz y su consumo,²¹³ a los que se ha sumado el Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, quien tras su visita a México declaró que no están claras las aportaciones de los cultivos de maíz transgénico a la mejora del rendimiento del campo mexicano, mientras que, por el contrario, estos cultivos y la comercialización de sus semillas ponen en riesgo la diversidad de las variedades nativas del maíz, así como la actividad de intercambio de semillas realizada por 85% del campesinado.²¹⁴

Aunque en México la población indígena tiene el mismo estatus jurídico que cualquier persona no indígena, esta igualdad no se traduce en igualdad *de facto*, ni en un respeto a sus peculiaridades étnicas que, desde el movimiento de Independencia, trataron de erradicarse para construir una identidad nacional, lo cual se refleja incluso en el espíritu constitucional que se centró en “analizar y tratar de erradicar esta diferencia (las de la cultura indígena) bajo el supuesto erróneo de que el logro de la homogeneidad cultural sería el camino único para salir de la pobreza”.²¹⁵ Lo cierto es que la homogeneización cultural impulsada históricamente no pasó por alto la cuestión de la alimentación y sometió este ámbito, columna vertebral de su cosmovisión, al *culturicidio* transnacional²¹⁶ y ocasionó que en la actualidad los pueblos indígenas, también autodenominados pueblos originarios, sean considerados por las Naciones Unidas uno de los grupos de población “más desfavorecidos del mundo”.²¹⁷

Por esa razón, a pesar de la relación de los pueblos indígenas con el campo, estos grupos enfrentan condiciones de vulnerabilidad en las que el hambre y la desnutrición emergen como resultado de la

²¹¹ Ramón Vera, “El maíz y la vida en la siembra”, Red en defensa del maíz, disponible en <<http://redendefensadelmaiz.net/2012/02/el-maiz-y-la-vida-en-la-siembra/>>, página consultada en febrero de 2012.

²¹² En el *Popol Vuh*, libro de leyendas del pueblo maya k'iche', se explica cómo se crearon los hombres a partir del maíz tras varios intentos infructuosos de los dioses con otros materiales.

²¹³ En este rubro, vale la pena destacar el amparo concedido (en primera instancia) por un juzgado federal de Yucatán a favor de apicultores mayas, en el que se estableció que las autoridades no cumplieron con el derecho a la consulta libre previa e informada a las comunidades mayas, y que la siembra de soya transgénica los puede afectar en sus “bienes jurídicos (económicos, laborales y ambientales) por las consecuencias que pudiera generar en el entorno natural la liberación de ese cultivo”. Además, en la sentencia de primera instancia se reconoce también el interés legítimo de las comunidades mayas, cuya actividad económica tradicional es la apicultura, y la vulnerabilidad a la que quedan sometidos con esta siembra. La apicultura es uno de los principales rubros de exportación de México, y la mayoría de la miel la producen, en la península de Yucatán, unas 25 000 familias campesinas e indígenas. Véase *La Jornada*, “Otro freno a los transgénicos”, 27 de junio de 2014, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/07/26/opinion/025a1eco>>.

²¹⁴ OACNUDH/FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto informativo, núm. 34, Ginebra, 2010, p. 39.

²¹⁵ Miriam Bertran Vilà, *La alimentación indígena de México como rasgo de identidad*, op. cit., p. 5.

²¹⁶ *Idem*.

²¹⁷ ONU, “Pueblos indígenas”, Temas mundiales, disponible en <<http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>>, página consultada en septiembre de 2013.

exclusión social, política y económica, así como de los siglos de expropiación y despojo de tierras.²¹⁸ Situaciones que se traducen en notables diferencias entre los indicadores del derecho a una alimentación adecuada para poblaciones indígenas y no indígenas. Por ejemplo, para la población indígena menor de cinco años de edad, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (Ensanut), la prevalencia de baja talla fue 33.1%, frente a 11.7% de la no indígena nacional. La baja talla representa 8.2% en el Distrito Federal. En la misma línea, la Ensanut 2012 plantea que, para la población mayor de 60 años de edad, hablante de lengua indígena en el Distrito Federal, la prevalencia de sobrepeso se ubicó en 31.9%.²¹⁹

Sin embargo, a pesar de que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 contiene la obligación de los Estados de respetar y reconocer el uso de las tierras que tradicionalmente les pertenecen, y que establece de manera específica el derecho de los pueblos indígenas a mantener, controlar, proteger y desarrollar las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, incluidos los recursos genéticos, las semillas y el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora,²²⁰ con frecuencia estas poblaciones ven vulnerado su derecho a la alimentación al ver confiscadas sus tierras sin el libre consentimiento, previo e informado, de los pueblos interesados, y por la falta de reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad de la tierra.

v. MUJERES

De acuerdo con el INEGI, en el país viven 57 millones de mujeres y 55 millones de hombres. En el Distrito Federal, con una población total de 8.8 millones de personas, 4.6 millones son mujeres.²²¹ A pesar de que la diferencia entre el número de hombres y mujeres no es significativa en la entidad, la inequidad entendida como diferencia de oportunidades entre ambos sexos es palpable,²²² y se refleja en el acceso a la alimentación de las mujeres y sus dependientes.

Un ejemplo es la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, pues el mayor desarrollo profesional se produce en aquellas actividades que suponen una extensión de las labores domésticas (enseñanza en niveles educativos básicos, atención a la salud, funciones asistenciales o secretariales, servicio doméstico, preparación de alimentos o cuidado de otros). Esta marcada segregación ocupacional profundiza los estereotipos de género, favorece la segmentación del mercado laboral y de la sociedad en general e incrementa la acumulación de desventajas y obstáculos²²³ a los que las mujeres se enfrentan en el mercado de trabajo, asociándose en muchos casos a la condición de pobreza de este grupo poblacional.

En general, el mercado de trabajo adaptado a los requerimientos del liberalismo económico ha creado condiciones cada vez más precarias, especialmente para las mujeres, que reciben sueldos que limitan la capacidad adquisitiva cada vez más. Por ello, los ingresos de los hogares provienen principalmente

²¹⁸ *Ibidem*, p. 16.

²¹⁹ Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*, disponible en <http://ensanut.insp.mx/index.php#_U_DHw0p76hA>, página consultada en septiembre de 2013.

²²⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 2007, ONU, artículo 31.

²²¹ INEGI, "Población mujeres y hombres", Cuéntame INEGI, disponible en <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/mujeresyhombres.aspx?tema=P>>, página consultada en septiembre de 2013.

²²² Coneval, *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*, México, Coneval, 2012, p. 10.

²²³ Sin importar las condiciones económicas ni el nivel de escolaridad, es frecuente que las mujeres trabajadoras reciban un salario inferior al de los hombres para trabajos iguales o similares. *Ibidem*, p. 63.

de los hombres, y ascienden, aproximadamente, a 64.8%; la participación de hombres y mujeres sólo cambia en contextos donde no se experimentan condiciones de pobreza.²²⁴

A partir de la construcción cultural que ha definido los roles sociales, el hombre ha desempeñado el papel de proveedor de ingresos y la mujer el de administradora de recursos y manutención del hogar.²²⁵ A pesar de que ellas cumplen una función de gran importancia en la alimentación de los hogares, son también las más afectadas por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza.²²⁶ Los dictámenes del mercado de trabajo y las actividades de subsistencia revelan que la disolución de las uniones, la migración o la viudez relacionada con el envejecimiento demográfico provocan, cada vez con más frecuencia, que los hogares tengan a una mujer como cabeza de familia.²²⁷

Al respecto, en el estudio sobre indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), al analizar el número de hogares con cabeza de familia masculina y femenina y su relación con la pobreza, se observa la feminización de ésta, al tener como resultado que por cada 100 hogares dirigidos por hombres de menos de 45 años, 22 pertenecen a mujeres de la misma edad. Esta cifra se incrementa a medida que sube la edad de las jefas o jefes de familia, que por cada 100 hogares dirigidos por hombres de 65 años o más, cerca de 60 son encabezados por mujeres adultas mayores, y los niveles de pobreza son ligeramente mayores para éstas.²²⁸ Tener claridad respecto a estas variantes es relevante para el diseño de políticas públicas integrales.

Asimismo, ser jefe de hogar no es sinónimo de ser el receptor principal de los ingresos monetarios. En México, en ocho de cada 10 hogares el receptor principal y la jefatura de hogar coinciden en la figura masculina, mientras que la coincidencia entre jefas y receptoras es mucho menor. Hay un 20% que tiene a una mujer como jefa económica y declara que es el hombre el que dirige la unidad doméstica.²²⁹ De acuerdo con las cifras extraídas por el Coneval, cuando un hogar está encabezado por una mujer hay mayor riesgo de sufrir carencias en acceso a la alimentación, especialmente si se encuentran en situación de pobreza. A través del estudio se detecta un número mayor de casos de inseguridad alimentaria (5.8%) en hogares dirigidos por mujeres que en los administrados por hombres.²³⁰

Debido a la sectorización de los papeles en los hogares, las mujeres tienen una función fundamental en la alimentación de sus familias, por lo que, cuando carecen de acceso a recursos suficientes, la familia resulta perjudicada.²³¹ Los mayores casos de discriminación se dan en el ámbito del acceso al trabajo y a un sueldo digno, ya que los salarios son mejores para los hombres que para las mujeres, aun desempeñando la misma tarea.²³² Además, la mujer adquiere gran parte de los recursos del sector informal, procedente del servicio doméstico y del trabajo independiente, que en muchas ocasiones se lleva a cabo en condiciones precarias.²³³

Las mujeres y las niñas no sólo sufren discriminación en los centros de trabajo, pues con frecuencia se producen en los hogares casos de violencia y exclusión que afectan a su seguridad alimentaria; por

²²⁴ Coneval, *Pobreza y género...*, op. cit., p. 63.

²²⁵ *Ibidem*, p. 45.

²²⁶ OACNUDH/FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, op. cit., p. 31.

²²⁷ Coneval, *Pobreza y género...*, op. cit., p. 69.

²²⁸ *Ibidem*, p. 27.

²²⁹ *Ibidem*, p. 35.

²³⁰ *Ibidem*, p. 47.

²³¹ OACNUDH/FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, op. cit., p. 31.

²³² *Idem*.

²³³ Coneval, *Pobreza y género...*, op. cit., p. 47.

ejemplo, al restringir o privar de alimentos a las trabajadoras domésticas inmigrantes. En estos casos se vulnera el principio de no discriminación no sólo en la esfera pública, sino también en la privada.²³⁴

La herramienta de derecho internacional que protege a las mujeres y de la cual México es parte, es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Este tratado tiene como finalidad obligar a los Estados a que asuman políticas de igualdad en el acceso a los recursos económicos y productivos para que las mujeres vean garantizado su derecho a la alimentación y el de su familia.²³⁵

Protección y fomento de lactancia materna

La OMS ha enumerado las siguientes medidas destinadas a proteger y fomentar la lactancia materna:

- La adopción de políticas como el Convenio de la OIT sobre la Protección de la Maternidad (núm. 183) o el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna.
- La aplicación de los 10 pasos hacia una feliz lactancia natural que se especifican en la iniciativa Hospitales Amigos del Niño, como:
 - Contacto entre la piel del niño y de la madre inmediatamente después del parto e inicio inmediato de la lactancia materna.
 - Lactancia materna a demanda durante el día y la noche.
 - Alojamiento conjunto de madre e hijo(a) las 24 horas del día.
 - Interdicción de otros alimentos y bebidas, incluida el agua.
 - El apoyo de los servicios de salud, proporcionando asesoramiento sobre la alimentación del lactante.
 - El apoyo de la comunidad a las madres o actividades comunitarias de promoción de la salud y educación sanitaria.

Fuente: Elaborado por la consultoría de FAO y el CIADH con base en OMS, *Alimentación del lactante y del niño pequeño*. Nota descriptiva núm. 342, julio de 2010, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs342/es/>>, página consultada en septiembre de 2013.

Las mujeres tienen necesidades especiales en la dieta, sobre todo en determinadas etapas reproductivas de su vida.²³⁶ Esta circunstancia no limita el derecho a la alimentación de las mujeres a su condición de embarazadas o con niños lactantes, ya que debe estar protegido en todas las etapas de su ciclo vital y, a tenor de estas condiciones, se debe reforzar la protección de su derecho fundamental, ya que una ingesta deficiente de alimentos origina graves problemas que ponen en peligro su vida durante el embarazo y el parto. Además, esta especial protección redundará en beneficio de niños y niñas, pues la malnutrición de las madres desemboca en un deterioro físico y mental de hijos e hijas.²³⁷

Otra de las aristas de la protección integral de los derechos de la mujer en el ámbito del derecho a la alimentación es el impulso de la lactancia materna, práctica que contribuye a mejorar la salud de las madres, reducir la posibilidad de padecer cáncer de ovario y mama, además de funcionar como método anticonceptivo natural. Sin embargo, a pesar de los beneficios, las condiciones laborales con frecuencia dificultan o impiden la lactancia materna.

²³⁴ OACNUDH/FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, *op. cit.*, p. 31.

²³⁵ ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 11 y 13, Asamblea General, Resolución A/RES/34/180 del 18 de diciembre de 1979.

²³⁶ ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 12.

²³⁷ OACNUDH/FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, *op. cit.*, p. 18.

Las principales causas de mortalidad en mujeres derivan de enfermedades directamente relacionadas con una mala alimentación, como la *diabetes mellitus*, primera causa de mortalidad con más de 39 000 mujeres, y las enfermedades isquémicas del corazón como segunda causa, con una cifra que rebasa los 25 000 casos.²³⁸ Estos números demuestran la necesidad de implementar un plan integral que informe a las mujeres acerca de cómo llevar una vida saludable, además de proporcionarles acceso tanto físico como económico a alimentos sanos y adecuados con el objetivo de prevenir enfermedades derivadas de la mala alimentación, así como de mejorar la calidad de vida de quienes ya las padecen.

➤ Unión de Mujeres de Ixtlahuacan²³⁹

Una vez presentadas las principales trabas que enfrentan las mujeres en el acceso pleno al derecho a la alimentación, es posible analizar un caso que ilustra de manera significativa los desafíos que encaran las mujeres que habitan en el Distrito Federal y transitan por él. Nos referimos a la Unión de Mujeres de Ixtlahuacan (UMI) de la sierra Santa Catarina, que con el apoyo del Programa de Abasto a Zonas Populares y Urbanas (PAZPU) conformó, en 1986, un comité aprobado por las personas vecinas de la comunidad para recibir de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) un crédito en productos y mercancía de la canasta básica para su comercialización. Entre las funciones del comité conformado por mujeres se encontraba conseguir un local para la venta de los productos que se adquirían en el almacén regional, donde se encargaban de surtir mercancía a todas las tiendas de dicho programa.

El beneficio de ser parte de este programa radicaba en que Conasupo fungía como reguladora de precios y, al tener relación directa con el campo, manejaban los mejores precios en todos los productos básicos. Sin embargo, alegando el alto costo operativo, entre 1990 y 1991 el gobierno comenzó a dismantelar la Conasupo, lo que ocasionó que la UMI adquiriera sus productos en la Central de Abastos.

De manera paralela, ante la gran demanda y participación de las mujeres, la UMI había creado una estancia infantil junto a la tienda para dar atención a los padres que buscaban un lugar donde dejar a sus hijos mientras trabajaban o hacían otra actividad,²⁴⁰ así como una cocina comunitaria²⁴¹ que, a lo largo de 23 años, ha proporcionado alimentos calientes de lunes a viernes a mujeres, niños y niñas que lo solicitan,²⁴² contando para tal efecto con el apoyo del Programa de Cocinas Populares del DIF y otros programas, como el de Centros de Atención Infantil Comunitaria.

Durante la gestión de Marcelo Ebrard como jefe de Gobierno del Distrito Federal, se creó el programa de Comedores Populares, con el que se invitaba a la población de escasos recursos económicos o poblaciones callejeras a acudir a dichos centros a adquirir una comida por el costo de 10 pesos. Este

²³⁸ Sistema Nacional de Información en salud, "Principales causas de mortalidad en mujeres 2008", disponible en <<http://sinais.salud.gob.mx/mortalidad/index.html>>, página consultada en septiembre de 2013.

²³⁹ Este caso se presentó de forma oral en la audiencia pública organizada por la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal el 23 de octubre de 2012 y fue completado posteriormente con las aportaciones de la representante de la Unión. *Vide infra*, anexo 2, *Caso Unión de Mujeres de Ixtlahuacan, sierra de Santa Catarina*.

²⁴⁰ La estancia infantil es atendida por las mismas mujeres de la comunidad, previa capacitación para el trabajo con niños en edad materna y preescolar. Actualmente llevan más de 20 años con este servicio.

²⁴¹ La cocina fue resultado del programa de Cocinas Comunitarias para las Zonas Populares del Distrito Federal, que las apoyó con el capital para la compra de ollas, estufa, tanques de gas, sillas y mesas por una sola ocasión.

²⁴² Actualmente, la cocina se administra de manera independiente y autogestiva por un comité de seis mujeres, de las cuales una es la coordinadora y la apoyan 50 mujeres.

programa desarrolla un sistema que sólo requiere contar con dos o tres integrantes en cada comedor popular y otorga un subsidio que va de cinco mil a 10 mil pesos mensuales²⁴³ a las personas encargadas.

De acuerdo con la UMI, este programa rompe con el tejido social organizativo de las cocinas comunitarias de antes, pues las y los consumidores sólo van a cubrir sus necesidades de alimentación y se retiran. Las mujeres participantes no tienen ningún otro beneficio y cargan con la responsabilidad de la operación del comedor. Por lo anterior, en 2011, la UMI decidió no participar en el programa de Comedores Populares y solicitar al DIF un incremento de despensas del programa y una mejora en la calidad de los productos.

La respuesta fue que se carecía de presupuesto para el fortalecimiento de las cocinas populares comunitarias, pero que ahora se contaba con el programa de Comedores y Grupos Vulnerables, a través del cual se otorga a las mujeres que lo soliciten y entreguen la documentación requerida, una despensa mensual de productos básicos con un costo de un peso,²⁴⁴ sin que haya obligación de acudir a las cocinas populares. En opinión de la UMI, este programa es restringido, pues obliga a las mujeres a ir por su despensa hasta donde se les indique, sin importar la distancia que tengan que recorrer, y sin derecho a opinar sobre su contenido y cantidad.

Lo anterior, aunado a que los niveles de salud de las mujeres de la sierra de Santa Catarina son precarios y a la falta de programas alimentarios que atiendan de manera integral sus necesidades, compromete de manera cotidiana y continuada su derecho a la alimentación.²⁴⁵

VI. NIÑAS Y NIÑOS

Pese al reconocimiento del interés superior de las niñas y los niños en el artículo 3° de la Convención relativa a sus derechos son ellas y ellos quienes sufren más secuelas derivadas de una mala alimentación. Todos los niños y niñas tienen derecho de alimentarse adecuadamente, es decir, de ingerir los nutrientes necesarios para llevar una vida física y mental sana. La desnutrición es la causante de casi la mitad de las muertes de niños menores de cinco años en el mundo, también es responsable de enfermedades crónicas, debilidad del sistema inmune y deficiencias en su salud reproductiva. La malnutrición se origina por factores como la falta de alimentos, de acceso a la salud, al agua potable o por estar cercanos a saneamientos inseguros, entre otros.²⁴⁶

La forma de aumentar la supervivencia infantil, además de fomentar un crecimiento y desarrollo saludables, es la alimentación adecuada durante la lactancia y los dos primeros años de vida. Las prácticas de la lactancia materna desde la primera hora de vida y la alimentación complementaria a partir de los seis meses y hasta los dos años, no sólo son recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), sino que son un derecho tanto de niños y niñas como de la madre. La lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses aporta beneficios a los infantes, como protección ante enfermedades gastrointestinales y reducción de la mortalidad neonatal, ya que el riesgo de muerte por diarrea y otras infecciones aumen-

²⁴³ La cantidad depende del reporte de raciones mensuales que entreguen al supervisor en turno.

²⁴⁴ Las despensas se entregaban de cuatro en cuatro, a un peso cada una, pero a cuatro o cinco horas de camino de sus hogares, por lo que gastaban mucho más de lo que costaba una despensa en el mercado de la zona.

²⁴⁵ Audiencia pública organizada por la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal el 23 de octubre de 2012 y aportaciones de la representante de la Unión. *Vide infra*, anexo 2. *Caso Unión de Mujeres de Ixtlahuacan, sierra de Santa Catarina*.

²⁴⁶ OACNUDH/FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, *op. cit.*, p. 19.

ta en los lactantes que sólo la reciben parcialmente o exclusivamente artificial.²⁴⁷ De acuerdo con las cifras de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, sólo el 14.5% de los lactantes menores de 6 meses son alimentados exclusivamente con leche materna.²⁴⁸

Las personas adultas que recibieron lactancia materna en su infancia suelen tener menor tensión arterial y menores concentraciones de colesterol, así como menores tasas de sobrepeso, obesidad y diabetes de tipo 2.²⁴⁹ Los problemas de sobrepeso y obesidad se han asociado a los sucedáneos de leche materna, debido a la importancia de la alimentación durante el primer año de vida, momento en que se inicia la formación de los hábitos alimentarios, difíciles de modificar posteriormente.²⁵⁰

A pesar de que los beneficios de la leche materna son indudables, los sustitutos industrializados como las fórmulas, han desplazado esta práctica y provocado malnutrición, infecciones, enfermedades diarreicas, e incluso se han asociado a la gran pandemia de sobrepeso y obesidad que se sufre en el mundo.²⁵¹ Estos productos contienen altos índices de azúcares ausentes en la leche materna, asociados a enfermedades como la diabetes, resistencia a la insulina, obesidad o síndrome metabólico. Como ejemplo de los efectos de la ingesta de sustitutos de la leche materna, hay un deterioro de los hábitos alimentarios, como en los casos de diabetes tipo dos en niños, cuando, hace décadas, esta enfermedad era muy rara a edades tempranas y se presentaba como efecto secundario de otros padecimientos.²⁵²

Pese a estas cifras, la publicidad de los sucedáneos de leche materna dirigida a las madres es muy agresiva y desorienta y desalienta la lactancia materna, lo que se traduce en grandes ganancias para las empresas alimenticias que venden productos poco nutritivos que generan gran dependencia, aumenta el gasto en los hogares y desvía los hábitos alimentarios. Es esencial que el Estado proteja a sus ciudadanos de este tipo de comercio nocivo mediante la reglamentación de la publicidad y evite la mercantilización de la salud, de acuerdo con la normativa internacional. Debido al grave problema mundial, la OMS ha puesto en marcha diversas estrategias para la protección, promoción y apoyo de la lactancia materna.²⁵³

El panorama de niñas y niños menores de cinco años, según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012,²⁵⁴ es que de las personas evaluadas en el Distrito Federal, 10.1% presentaron baja talla, 1.7% bajo peso, 0.4% emaciación y 7.9% sobrepeso y obesidad. En niñas y niños en edad escolar, es decir, de cinco a 11 años, las prevalencias de sobrepeso y obesidad en 2012 fueron de 22.8 y 12.2%, respectivamente (suma de sobrepeso y obesidad 34.9%).²⁵⁵

²⁴⁷ OMS, "Alimentación del lactante y del niño pequeño", Nota descriptiva núm. 342, julio de 2010, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs342/es/>>, página consultada en septiembre de 2013.

²⁴⁸ Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, *Evidencia para la política pública en salud*, p. 1.

²⁴⁹ *Idem*.

²⁵⁰ Alejandro Calvillo *et al.*, *La alimentación industrializada del lactante y el niño pequeño. El nuevo meganegocio*, México, El poder del consumidor, 2013, p. 1.

²⁵¹ *Idem*.

²⁵² *Ibidem*, p. 12.

²⁵³ Entre ellas se encuentran el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna (OMS-UNICEF), la Estrategia Global para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño (OMS-UNICEF), la Declaración de Innocenti (OMS-UNICEF), Iniciativa Hospitales Amigos de los Niños (OMS), Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF), Cumbre Mundial a favor de la Infancia (UNICEF), Semana Mundial de Lactancia Materna (OMS) 49°, Convenio núm. 183 (OIT).

²⁵⁴ La *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012* analizó datos de 254 niños y niñas menores de cinco años de edad que, al aplicar los factores de expansión, representan una población de 607 500 niños en el Distrito Federal. Información proporcionada por el Instituto Nacional de Salud Pública mediante oficio del 17 de octubre de 2012.

²⁵⁵ Se analizaron datos de 392 niños y niñas en edad escolar que, al aplicar los factores de expansión, representan una población de 1 066 800 niños y niñas en edad escolar para el Distrito Federal. *Idem*.

De los problemas derivados de la malnutrición, la anemia sigue representando una gran problemática en el Distrito Federal, especialmente para las y los menores de cinco años (entre 12 y 24 meses). Este padecimiento se encuentra en uno de cada cuatro niños y niñas de preescolar, lo que obliga a tener este dato presente al diseñar políticas públicas dirigidas a este sector, como los desayunos escolares, y extender este programa para que accedan a él todos los que lo necesiten, sobre todo los menores que viven en la calle. La anemia, comúnmente causada por deficiencia de hierro, ocasiona durante los primeros años de vida una disminución en las capacidades mentales superiores y, si no se frena en estos primeros años, las consecuencias son irreversibles.²⁵⁶

Los índices de anemia para niñas y niños en edad escolar son de uno por cada diez, cifras en las que no se han encontrado variaciones sustanciales desde los últimos seis años. Los datos en el Distrito Federal son preocupantes debido a que, en algunas escuelas primarias del área metropolitana, entre 40 y 60% del alumnado padece sobrepeso u obesidad, y hay datos de escuelas donde solamente 25% tiene un peso normal.²⁵⁷

De hecho, una de las enfermedades más graves provocadas por una mala alimentación es el daño metabólico que se produce cuando se padecen niveles elevados de glucosa, y los triglicéridos, el colesterol y la presión arterial son altos y, además, hay sobrepeso. Estas precarias condiciones de salud, ocasionadas entre otros factores por el consumo de bebidas azucaradas, condicionan la vida de la niñez, debido al bajo rendimiento físico e intelectual que alcanzan, y los predisponen a morir de un infarto de miocardio antes de los 40 años o a padecer diabetes.²⁵⁸

Para garantizar el derecho a la alimentación de niñas y niños, tanto las familias como los responsables de ejercer su cuidado deben disponer de los medios que requieran para cumplir con sus obligaciones alimentarias respecto a niños y niñas. Una retribución digna, acceso a la salud, al agua potable y a la educación son elementos indispensables para garantizar el derecho a la alimentación.

La falta de garantía del derecho a una alimentación adecuada en niñas y niños puede llevarlos a ser víctimas de trabajo infantil, abusos y prostitución. Además, el hambre obliga a abandonar la escuela para adquirir alimentos, porque se encuentran disminuidos, física y mentalmente para asistir a la escuela debido a la subnutrición que padecen.

VII. PERSONAS ADULTAS MAYORES

Las personas adultas mayores constituyen un sector de la población tradicionalmente olvidado, a pesar de la grave situación de vulnerabilidad que padecen para el servicio de sus derechos. La sociedad mexicana ha variado su perfil sociodemográfico debido al freno y a la reducción del crecimiento, así como por su perfil netamente urbano, por lo que México ha dejado de ser un país eminentemente joven para comenzar su tránsito hacia el envejecimiento.²⁵⁹ Esta regresión es resultado de dos factores sociales. En primer lugar, la reducción de la mortalidad debido a niveles educacionales superiores, desarrollo económico y los progresos tecnológicos y médicos, aunados a la reducción de la fecundidad, con un uso cada vez mayor de métodos anticonceptivos.²⁶⁰

²⁵⁶ Julieta Ponce, “La vulneración del derecho a la alimentación en el Distrito Federal”, en revista *Dfensor*, CDHDF, México, 2012, p. 18.

²⁵⁷ *Idem*.

²⁵⁸ *Idem*.

²⁵⁹ Paloma Villagómez Ornelas, *El envejecimiento demográfico en México: niveles, tendencias y reflexiones en torno a la población de adultos mayores*, México, Instituto de Geriatria, 2007, p. 306.

²⁶⁰ *Idem*.

En el Distrito Federal, las personas adultas mayores, es decir, aquellas con 60 años o más, ascendía en 2010 a 1 300 648 personas, lo que representa 11.3% de la población total, convirtiéndose en la entidad con mayor presencia de este sector poblacional. De todas las delegaciones, la Benito Juárez es la demarcación con mayor envejecimiento, con un porcentaje de 15.7%, seguida por Coyoacán con 14.1%.²⁶¹

La legislación en materia laboral establece que las personas pueden cesar su actividad laboral por edad avanzada (60 años o más), sin embargo existe un alto número de personas adultas mayores que siguen trabajando o en busca de empleo; de hecho, del total de esta población, 45.5% se encuentra ocupada. Los trabajos más frecuentes desempeñados son como empleadas, obreras, jornaleras o ayudantes y, del total de personas ocupadas, sólo 43.4% trabaja por cuenta propia.

Debido a la precariedad del trabajo y a la discriminación de acceso, las actividades laborales más comunes en este grupo etario proceden del mercado informal, que los somete a condiciones contractuales irregulares y, por lo tanto, carentes de prestaciones sociales. De hecho, 30.7% de las personas adultas mayores asalariadas no cuentan con ningún tipo de prestación.²⁶²

La alta participación de este grupo poblacional en el mercado de trabajo, en la mayoría de los casos, no se debe a decisiones voluntarias, sino a que gran parte no recibe pensión por jubilación, y a aquellos que la reciben no les alcanza para cubrir sus necesidades más básicas, como la alimentación, además de que deben pagar el acceso a la salud, medicamentos y una vivienda digna, entre otros requerimientos. Las estadísticas cifran en 60% la cantidad de hombres que recibe algún tipo de pensión, mientras que en el caso de las mujeres, representa 63%. Asimismo, 61% de los hombres tiene acceso a servicio médico, en comparación con 53% de las mujeres que pertenecen al grupo de adultos mayores.²⁶³

Ante este panorama, los problemas de salud derivados de una mala alimentación en las y los adultos mayores son palpables. Al revisar las causas de mortalidad de este colectivo en el Distrito Federal durante 2011, se observa que 68.5% del total de fallecimientos registrados en la entidad corresponde a personas adultas mayores. Las principales causas, tanto en mujeres como en hombres, fueron: diabetes *mellitus* (18.2% en mujeres y 18.7% en hombres), infarto agudo de miocardio (17.7% en hombres y 18% en mujeres) y, en tercera posición, enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (5% en hombres y 4.4. en mujeres). En total, estas tres causas suman 41.4% en hombres y 40.6% en mujeres a partir de los 60 años.²⁶⁴

Otra de las graves problemáticas que enfrenta este grupo de población es la violencia, y son las mujeres las más propensas a sufrirla por su especial situación de vulnerabilidad, debido a factores como padecer enfermedades crónicas, carecer de ingresos suficientes por haberse dedicado a ser amas de casa, quedar viudas, solas o verse forzadas a depender de sus hijos.²⁶⁵

Por ejemplo, siguiendo los datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2011, 18.4% de las mujeres adultas mayores afirmó haber sufrido agresiones de familiares distintos a la pareja, de las cuales 43.4% provenían de las hijas y 42% de los hijos. La violencia se manifiesta de muchas formas; la privación de alimentos suficientes o la inadecuación de los mismos a las necesidades de la persona, puede catalogarse como tal, por ejemplo, proporcionar alimentos en mal estado o de bajo nivel nutricional. La violencia económica está directamente relacionada con estos

²⁶¹ INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad”, datos del Distrito Federal, México, 2012, p. 1.

²⁶² *Idem.*

²⁶³ *Idem.*

²⁶⁴ INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad”, *op. cit.*, p. 8.

²⁶⁵ Emma Vargas *et al.*, “Tipo de violencia familiar que recibe el adulto mayor”, México, 2012, disponible en <<http://www.medigraphic.com/pdfs/enfermeriaimss/eim-2011/eim112b.pdf>>, página consultada en septiembre de 2012.

hechos. El 28.2% de las personas encuestadas ha dejado de recibir dinero, por lo que no pueden acceder a alimentos complementarios a los recibidos de la familia, y 16.3% denunció que sus familiares dejaron de comprar sus medicamentos o las desatendieron cuando estaban enfermas.²⁶⁶

Por otra parte, en relación con las quejas presentadas ante esta Comisión, se observa que el origen se centra en las trabas burocráticas al solicitar apoyos específicos. Así incumple el Estado su obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación y proporcionar de manera eficaz las ayudas a las que las personas adultas mayores tienen derecho por ley.

Esquema 9. Presunta afectación al derecho a la alimentación de personas adultas mayores

Pensión alimentaria	<p>La señora XXXX de 86 años de edad, solicitó al Instituto para la Atención de las personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF) la tarjeta de pensión alimentaria, ya que le es muy necesario y cumple con todos los requisitos para acceder al beneficio. A la fecha no le ha sido otorgado y desconoce el estado actual de su solicitud con folio XXX, tampoco ha recibido ninguna notificación. Ha acudido en repetidas ocasiones a las oficinas del Instituto, y en ese lugar los funcionarios la regañan, le dicen que no debe acudir con ellos, que un funcionario acudirá a su domicilio para notificarla sin darle mayor información, situación que consideró irregular y violatoria de derechos humanos.</p>
--------------------------------	---

Fuente: Elaborado por la consultoría de FAO y el CIADH con base en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi).

El envejecimiento de la población y su bienestar supone un desafío para el desarrollo y la implementación de políticas públicas que garanticen el mejor nivel de vida posible para las personas adultas mayores y eliminen toda clase de exclusión de este colectivo. La discriminación sufrida por las personas adultas mayores suele estar basada en la edad, pero a veces se acompaña de otras causas, como sexo, raza, discapacidad o condiciones económicas. La discriminación basada en las condiciones de salud, ya sea física o mental, constituye un obstáculo para el disfrute de los derechos de las personas mayores,²⁶⁷ entre ellos el derecho a una alimentación adecuada.

La mayor discriminación se ejerce en contra de personas adultas mayores que se encuentran en situación de pobreza y, de manera particular, de las mujeres. Por ello, como vía para lograr la igualdad sustantiva, el Estado debe trabajar para incorporar plenamente a hombres y mujeres de más de 60 años a la esfera política, económica y social, así como asegurar su participación en todas las fases de creación e implementación de políticas públicas destinadas a garantizar su autonomía y proteger su dignidad.

VIII. PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos define como persona detenida a la privada de libertad personal como resultado de la condena por un delito, y como persona presa a cualquiera que esté privada de libertad personal como resultado de la condena por la comisión de un delito. En ambas situaciones, la persona depende de la autoridad competente para satisfacer sus necesi-

²⁶⁶ INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, México, INEGI, 2011.

²⁶⁷ *Idem*.

dades más básicas y debe ser tratada humanamente y con respeto en atención a la dignidad inherente que posee el ser humano.²⁶⁸

En ese contexto, la CDHDF ha señalado que en el marco del derecho a la salud en contextos de reclusión, uno de los componentes que debe ser verificado es la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos.²⁶⁹ Por esa razón, la garantía del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad pasa por considerar las necesidades nutricionales de personas enfermas, con discapacidad, embarazadas o madres lactantes, niños, niñas y adultos mayores, entre otras poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, el derecho internacional ha señalado un conjunto de reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos,²⁷⁰ en las que se exige que toda persona reclusa reciba “de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas”,²⁷¹ y que personal sanitario realice inspecciones periódicas y asesore respecto a la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos con el fin de que cubra las necesidades nutricionales de cada uno de ellos. De ahí que los principios de las Naciones Unidas señalen que las penas de reducción de alimentos, si fueran consideradas necesarias, sólo se aplicarán cuando un médico, después de haber examinado a la persona, certifique por escrito y bajo su responsabilidad, que puede soportarlas.²⁷²

En contextos de reclusión, la higiene ambiental es un aspecto directamente relacionado con el derecho a la alimentación, ya que la exposición de la población penitenciaria a sustancias nocivas lleva a graves peligros referentes a la inocuidad de los alimentos y, por ende, a la salud de los reclusos.²⁷³ Al respecto, las mismas quejas presentadas ante este Organismo identifican los centros de reclusión como un foco prioritario en materia de garantía del derecho a la alimentación.

Además de garantizar que la comida en las prisiones sea suficiente y adecuada, el Estado que asume la tutela de la persona privada de la libertad tras emitir el juez la sentencia condenatoria, también es responsable de cualquier acto contrario al derecho internacional cometido por cualquiera de sus funcionarios, además de tener la obligación de investigar los casos de probables violaciones y restablecer a la víctima, en cuanto sea posible, la plenitud de sus derechos. Por lo tanto, en el primer caso presentado en el esquema anterior se presume la vulneración no sólo del derecho a estar libre del hambre, sino del deber de proteger de terceras personas que violen el derecho a la alimentación.

En relación con el segundo caso, cabe señalar que el derecho a la alimentación va de la mano con el derecho al agua,²⁷⁴ ya que el acceso a este recurso, así como su saneamiento, son esenciales para la

²⁶⁸ Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988. Principio 1.

²⁶⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal, 2010-2011*, México, CDHDF, 2012, p. 31.

²⁷⁰ Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

²⁷¹ *Ibidem*, artículo 20.

²⁷² *Ibidem*, artículo 26, “El médico visitará todos los días a las personas reclusas que estén cumpliendo tales sanciones disciplinarias e informará al director si considera necesario poner término o modificar la sanción por razones de salud física o mental”.

²⁷³ CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal, 2010-2011*, México, CDHDF, 2012, p. 31.

²⁷⁴ El derecho al agua implica la posibilidad de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), *doc. cit.*

Esquema 10. Algunas afectaciones al derecho a la alimentación de personas privadas de la libertad

Alimentos insuficientes	Caso 1. Se encuentra interno en la Penitenciaría del Distrito Federal en el dormitorio..., lugar en el que, de manera cotidiana, a la hora de la comida y de repartir los alimentos, los internos a los que se les asigna esta función venden la comida, ocasionando que a veces no haya suficiente comida para todos y tenga que comer menos de lo que le corresponde. Por ello, en reiteradas ocasiones les ha indicado esta problemática a los custodios del lugar... De igual forma, desde hace 15 días se ha quejado de esta situación ante el encargado de la Subdirección Administrativa, sin que a la fecha le hayan dado una solución a su caso, por lo que optó por iniciar desde hoy una huelga de hambre a fin de que las autoridades de la Penitenciaría resuelvan su problemática...
Falta de agua	Caso 2. (...) acudió a visitar a su familiar..., quien le informó que había sido trasladado del dormitorio XXX al XXX, donde actualmente se encuentran 15 internos aproximadamente, y que todos los que están en ese dormitorio tienen piojos. Asimismo, su hermano XXXX le indicó que a él y a los otros internos del dormitorio XXX no les permiten salir de su dormitorio; están prácticamente olvidados, ya que a veces pasan tres días sin que les proporcionen agua ni alimentos, y cuando les llevan agua, solamente les dan de tres a cuatro litros, cantidad que es insuficiente para todos.
Alimentación adecuada	Caso 3. (...) interna en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla... se encuentra mal de salud, derivado de que padece diabetes e hipertensión, y en estos momentos tiene problemas de colesterol y de presión alta, situación que se ha empeorado, ya que la alimentación que recibe en dicho Centro de Readaptación Social no es la adecuada. Por lo anterior, mediante escrito solicitó al Consejo Técnico se valorara su estado de salud a fin de que le permitieran el ingreso de sus propios alimentos, y lo acompañó del parte médico elaborado por el director del Servicio de Salud de ese Centro, en el cual se especifica que, de no ser posible que la institución cubra sus necesidades alimentarias por su estado de salud, le debe permitir el ingreso de sus alimentos por parte de sus familiares. El último diagnóstico que le entregaron señala que está propensa a un infarto. Sin embargo, el Consejo Técnico le negó el ingreso de sus alimentos sin mayor explicación...
Inocuidad	Caso 4. (...) interno en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte, anexo XXX. ... su padre XXXX, quien es adulto mayor, al momento que se encontraba en la aduana observó cuando el elemento de seguridad y custodia XXX estaba pasando sobre sus alimentos, los cuales se encontraban en el piso y de su calzado escurría suciedad, la cual caía sobre los alimentos, por lo que el señor XXX le solicitó que dejara de pasar por encima de ellos, por lo que el custodio XXX insultó, golpeó en el pecho al señor XXX y ya no le permitió la visita...

Fuente: Elaborado por la consultoría de FAO y el CIADH con base en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi).

realización de todos los derechos humanos.²⁷⁵ Lo anterior, aunado a que utilizar el acceso al alimento y al agua, de importancia fundamental para la vida, como forma de castigo supone un trato inhumano y degradante para la persona que lo sufre y resulta también contrario a las normas consuetudinarias de derecho humanitario.

²⁷⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), *doc. cit.*

Por otra parte, respecto de la tercera narración, es necesario precisar que la adecuación de la alimentación a las necesidades de salud de las personas privadas de la libertad es uno de los elementos del derecho a la alimentación, así como del derecho a la vida, ya que una enfermedad como la diabetes o el VIH/sida o un padecimiento coronario, entre otros, aunada a una mala alimentación, provocan el fallecimiento de las personas. En ese sentido, la presunta negación de acceso de alimentos adecuados incumple la obligación de respetar, es decir, de no poner trabas al acceso de alimentos que las propias familias otorgan a las personas en reclusión.

Finalmente, el cuarto caso se asocia a la sanidad e inocuidad de los alimentos, es decir, a la necesidad de que los alimentos que ingieran las personas en situación de reclusión estén en buen estado, no sólo por la exigencia de respeto a la dignidad de estas personas, sino porque se limita ampliamente el riesgo de padecer enfermedades asociadas.

➤ Preparación y distribución de alimentos dentro de los centros de reclusión

Para cubrir la alimentación de las personas privadas de la libertad, el Gobierno del Distrito Federal contrató a la empresa La Cosmopolitana. Antes, el propio sistema penitenciario se encargaba de la alimentación, pero después de la concesión, el costo de los alimentos se incrementó por persona en cinco pesos, pasando de 17 pesos a 22. Este encarecimiento tenía su razón en una mejora de la calidad y cantidad de los alimentos que, efectivamente, se dio en los primeros meses, pero con el paso del tiempo, la calidad de los alimentos no correspondía al incremento del precio por persona.²⁷⁶

Actualmente el ambiente de insalubridad en la preparación y distribución de alimentos resulta preocupante, por lo que las quejas por la calidad de la comida siguen siendo frecuentes. De acuerdo con el *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal, 2010-2011*, cuatro de cada diez personas internas consultadas concordó en denunciar las pésimas condiciones sanitarias y de higiene en las que se encuentran los recintos carcelarios.²⁷⁷

La empresa concesionaria afirma que obedece las condiciones de higiene y normas nutricionales para acercar una alimentación adecuada a las y los internos; sin embargo, casi la mitad de las personas entrevistadas por la CDHDF la percibió como mala (49%) y 34% la califica como regular. Solamente 36% recibe agua purificada para su consumo personal, las demás personas la toman de la llave o, si pueden, la compran. Los datos obtenidos por este órgano arrojan la conclusión de que los dos centros femeniles y el Reclusorio Preventivo Varonil Norte recibieron las peores calificaciones en lo que corresponde a la alimentación. También se han reportado casos de insuficiencia y robo de alimentos.²⁷⁸

A principios de julio de 2011, la mala calidad e insuficiencia de los alimentos fue el detonador de disturbios en el Cereso, cuando internos del dormitorio 1A exigieron alimentos en mayor cantidad y calidad. En el marco de las visitas, se constató que hay irregularidades en relación con la distribución de alimentos, que en los centros se transportan sin cubierta y los reparten personas sin guantes, sin cubrebocas ni cofias.²⁷⁹ Otros casos documentados demuestran que las dietas se distribuyen en crudo en bolsas de plástico para que los propios internos las preparen, obligándolos a conseguir alguna forma

²⁷⁶ CDHDF, *Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión*, 14 de junio de 2010, p. 43.

²⁷⁷ Los más denunciados son el Cefereso y los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte y Oriente. CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, 2012, p. 114.

²⁷⁸ *Idem*.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 215.

de cocinar los alimentos. Con frecuencia lo hacen con resistencias termoeléctricas, que conllevan un peligro para los usuarios y para quienes comparten la estancia.

En casos de personas privadas de la libertad que padecen enfermedades como VIH/sida, se requieren dietas especialmente adaptadas a las necesidades de los enfermos por personal médico. Otro grupo que requiere especial atención son los niños y niñas, hasta los seis años, que viven con sus madres en los reclusorios, pues su alimentación no debe ser la misma que la de las internas, sino la adecuada.²⁸⁰ Por lo tanto, debería ponerse especial cuidado en los menús dirigidos tanto a niños y niñas como a personas enfermas o embarazadas, y vigilar que se preparen con calidad y en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades nutricionales de cada uno.

Resulta evidente la relación entre condiciones de vida marcadas por el hacinamiento, la insalubridad, una alimentación inadecuada y la falta de agua potable, con el estado de salud de las personas en reclusión. De hecho, 53% de las y los internos entrevistados afirmó que ha contraído enfermedades que no padecía estando libre, y 44% considera que su salud ha empeorado desde que está en reclusión. Cabe recordar que la CDHDF emitió la Recomendación 16/1995, en la que se evidencian las malas condiciones de reclusión en los centros penitenciarios del Distrito Federal. A más de 15 años, los puntos recomendatorios relacionados con la distribución adecuada de agua y alimentos suficientes, la reparación y mantenimiento de las instalaciones sanitarias y eléctricas, así como la garantía de un espacio suficiente para vivir, se encuentran parcialmente cumplidos.²⁸¹

²⁸⁰ *Idem.*

²⁸¹ *Ibidem.*

Consideraciones finales

En los últimos años, local y nacionalmente se ha impulsado la creación de un marco normativo e institucional para la protección, promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, tratándose del derecho a la alimentación adecuada, incorporado a la Constitución en 2011, el desarrollo de estrategias, programas, políticas públicas, e incluso de leyes que satisfagan este derecho desde el cumplimiento de las normas internacionales más protectoras en la materia, no ha sido suficiente para que tanto la ciudadanía como las y los operadores jurídicos asuman y reconozcan la exigibilidad de este derecho frente al Estado.

El conjunto de acciones y estrategias nacionales y locales analizadas en el presente Informe permite concluir que se deben fortalecer desde la perspectiva del derecho humano a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria, lo que significa que cualquier acción estatal para atender de manera efectiva problemáticas relacionadas con este derecho –como hambre o desnutrición– debe estructurarse desde las obligaciones de los derechos humanos para garantizar la participación de las personas en la gestión de los asuntos públicos o en la elaboración de las políticas públicas, todo ello con la finalidad de establecer un sistema que permita a la población, en todo momento, acceder y disponer de alimentos adecuados.

La construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, paradigma impulsado en reiteradas ocasiones por este organismo, pugna por entender la satisfacción de las necesidades básicas no como cuestión asistencial, sino como parte del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado para garantizar los derechos humanos. En el caso específico del derecho a la alimentación, esta institución ha identificado que una prioridad de las autoridades locales en este asunto tendría que ser transformar, en coordinación con la academia y la sociedad civil, las prestaciones, programas y políticas públicas que todavía se plantean desde una visión meramente asistencialista.

Desde esta perspectiva, la propuesta de la CDHDF es reconocer que el derecho a la alimentación va más allá de la ingesta suficiente de alimentos y, por lo tanto, requiere de un análisis amplio que, planteado desde una visión multidisciplinaria, reconozca los diversos aspectos que afectan de manera directa o indirecta su ejercicio. En este sentido, este Informe visibiliza el modo en que la noción del derecho a la alimentación se ha actualizado para dar respuesta a temas cada vez más complejos asociados a la provisión directa de alimentos a personas en situación de vulnerabilidad. Así como la necesidad del análisis del derecho en relación a la producción, distribución, abasto, comercialización y consumo de los alimentos, además de la importancia de impulsar estudios sobre los avances relativos a la vigilancia nutricional, la atención a problemas nutricionales y la prevención y atención de situaciones de mala

alimentación. Asimismo, el Informe muestra la urgencia de generar los mecanismos institucionales necesarios para impulsar, desde distintas áreas, la garantía plena de este derecho.

Por otro lado, de los testimonios vertidos en el marco de la Audiencia Pública sobre el Derecho a la Alimentación celebrada por la CDHDF, en octubre de 2012, así como del análisis de las quejas recibidas por este organismo, se encontró que las principales afectaciones a este derecho se relacionan con la disponibilidad y accesibilidad de alimentos, especialmente en grupos de población como el de reclusos del sistema penitenciario, donde las personas privadas de la libertad sufren restricción de alimentos o se les proporcionan limitadamente y no tienen dietas adecuadas y especiales cuando su condición de salud lo requiere.

En este rubro, y en atención al cumplimiento de la obligación de tutela y cuidado, la CDHDF considera que las autoridades correspondientes deben atender prioritariamente las numerosas violaciones que acontecen en el contexto del sistema penitenciario, con el fin de proporcionar una alimentación que responda, en cantidad, calidad y condiciones de higiene, a una nutrición adecuada y suficiente, que además incluya la necesidad de dieta especiales.

A partir de la información recabada en la elaboración de este estudio, también se identificó a otros grupos en situación de vulnerabilidad que sufren de manera diferenciada violaciones al derecho a la alimentación. Tal es el caso de niñas y niños, personas que forman parte de poblaciones callejeras, personas adultas mayores, personas indígenas y mujeres, cuya situación rara vez toman en cuenta las autoridades del Estado cuando se formulan o adoptan medidas que terminan por afectar sus derechos; por ejemplo, cuando se elevan los precios de los productos que integran la canasta básica o cuando, sin justificación, se restringe a las personas el acceso a los programas sociales, como ocurre con la pensión alimenticia para personas adultas mayores.

En este contexto, debe destacarse que el estado de inseguridad alimentaria puede estar directamente relacionado con la situación de vulnerabilidad de algunos grupos, debido a que se encuentran en un contexto de exclusión y, por tanto, les resulta especialmente difícil acceder física y económicamente a alimentos adecuados, suficientes e inoocuos. De ahí la importancia de atender prioritariamente las *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, de la FAO, que establecen lineamientos específicos para atender a esta población.

En relación con lo anterior, debe mencionarse que entre los principales hallazgos de este Informe se encuentra la visibilización de los diversos problemas que enfrentan las personas para lograr la justiciabilidad del derecho a la alimentación, debido a las dificultades que representa la identificación de violaciones a este derecho y a la falta de información sobre el contenido y alcance de las obligaciones del Estado. Por tal razón, el presente informe se propone como una breve guía para la identificación de afectaciones al derecho a una alimentación adecuada.

Ahora bien, entre las temáticas en las que se afecta el goce y disfrute de este derecho, así como la posibilidad de su justiciabilidad, se encuentran la urgencia de establecer las necesidades nutricionales de la población, procurar el abasto y distribución de alimentos, así como revisar si el salario mínimo es adecuado para garantizar el acceso a los alimentos; también es importante contar con una legislación clara sobre su etiquetado, la promoción de la lactancia materna, la protección de cultivos de alimentos sanos y la garantía plena de este derecho.

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es esencial promover el derecho a la alimentación adecuada, profundizar en su contenido y en la delimitación de las obligaciones del Estado respecto al conjunto de problemáticas que obstaculizan su goce y disfrute. En este entendido, es especialmente relevante hacer un llamado a las autoridades para atender las observaciones formuladas por el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación en su más reciente visita a

México, específicamente las relativas a la aprobación de una ley marco sobre el derecho a la alimentación y una estrategia nacional para su realización.²⁸²

Desde luego, la CDHDF comparte la opinión de que tanto la ley como dicha estrategia nacional deberían adoptarse con base en un diálogo participativo y activo con expertas y expertos en el tema, académicos, miembros de la sociedad civil y, en general, con todas las personas interesadas. Por esa razón, considerando que el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal no contiene un capítulo que incluya líneas de acción específicas para la protección y libre ejercicio del derecho a la alimentación de todas las personas que habitan en la entidad y transitan por ella, con la publicación del presente Informe la Comisión convoca a las organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales e instancias académicas a trabajar de manera coordinada en la redacción e incorporación de un capítulo respecto de este derecho, así como a la evaluación puntual del estado de cumplimiento de las líneas de acción 398, 399 y 400, relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada de las personas privadas de la libertad y, las líneas de acción 401, 402, 403, 404, 405, 406 y 407, asociadas al derecho al agua de este grupo de población.

En suma, el presente Informe constituye solamente un punto de partida hacia el estudio del derecho humano a la alimentación adecuada y la identificación de los distintos obstáculos que día a día enfrentan las personas que viven en la ciudad de México y transitan por ella para acceder o disponer de alimentos adecuados, inocuos, suficientes y de calidad.

²⁸² OACNUDH, Mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación, *Visita de trabajo a México por el relator especial sobre el derecho a la alimentación 14-15 noviembre de 2013*, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/NoteVisitMexico_sp.pdf>, página consultada en diciembre de 2014.

Anexos

Anexo 1. Tipos de afectación derivados de los expedientes de queja registrados en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Cuadro A.1 Afectaciones según demarcación territorial donde ocurrieron los hechos motivo de las quejas, 2012-2013

Tipo de afectación	Demarcación territorial	Afectaciones en quejas por periodo		Total por afectación
		2012	2013	
Acceso físico a los alimentos	Iztapalapa	13	10	23
	Gustavo A. Madero	8	4	12
	Xochimilco	5	3	8
	Iztacalco	2	1	3
	Miguel Hidalgo	1	1	2
	Benito Juárez	1		1
	Cuauhtémoc	1		1
	Coyoacán	1		1
Alimentos inadecuados	Iztapalapa	8	9	17
	Xochimilco	6	4	10
	Gustavo A. Madero	4	3	7
	Iztacalco	2		2
Alimentos insuficientes	Xochimilco	3	5	8
	Iztapalapa	3	4	7
	Gustavo A. Madero	2	2	4
	Iztacalco	3	1	4
	Cuauhtémoc		1	1
	Benito Juárez		1	1
	La Magdalena Contreras	1		1
Restricción o negativa de acceso al agua	Iztapalapa	9	8	17
	Xochimilco	3		3
	Gustavo A. Madero	3		3
	Iztacalco	1	1	2
Deficiencia en la distribución de alimentos	Iztapalapa	3	4	7
	Xochimilco	4	2	6
	Iztacalco	3		3
Deficiencia en la calidad de los alimentos	Miguel Hidalgo		1	1
	Iztapalapa	3	4	7
	Xochimilco	2		2
	Miguel Hidalgo		1	1
	Gustavo A. Madero		1	1
	Iztacalco	1		1
	Tlalpan		1	1
	Cuauhtémoc	1		1
La Magdalena Contreras	1		1	

Cuadro A.1 Afectaciones según demarcación territorial donde ocurrieron los hechos motivo de las quejas, 2012-2013 (*continuación*)

Tipo de afectación	Demarcación territorial	Afectaciones en quejas por periodo		Total por afectación
		2012	2013	
Alimentos no inocuos	Iztapalapa	4	5	9
	Xochimilco	1	1	2
	Miguel Hidalgo		1	1
	Iztacalco		1	1
	Gustavo A. Madero		1	1
Tolerancia de prácticas desleales	Iztapalapa	2	5	7
	Xochimilco		2	2
Acceso económico a alimentos	Iztapalapa	1	3	4
	Xochimilco	2		2
	Iztacalco		1	1
Restricción o negativa de alimentos adecuados	Iztapalapa	1		1
Total		109	92	201

Nota: En una queja se encuentran uno o más tipos de afectación. Las quejas que se reportan son aquellas en que, en la narración de los hechos que las motivaron, se refieren a afectaciones relacionadas con el derecho a la alimentación, registradas de enero de 2012 a diciembre de 2013.

Fuente: Elaborado por el CIADH con base en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi), base de producción actualizada al 21 de mayo de 2014.

Cuadro A.2 Afectaciones por sexo y rango de edad de las presuntas víctimas de las quejas que se reportan, 2012-2013

Tipo de afectación	Rango de edad	Afectaciones a personas por sexo		Afectaciones a colectivos de personas	Total de personas por rango de edad
		Hombre	Mujer		
Acceso físico a los alimentos	18-29	8			8
	30-44	16	3		19
	45-59	6	2		8
	60 o más	5			5
	No proporcionó edad	17	6	6	29
Alimentos insuficientes	0-11	1	1		2
	12-17	1			1
	18-29	2			2
	30-44	7	1		8
	45-59	1			1
	60 o más	1			1
	No proporcionó edad	14	16	11	41
Alimentos inadecuados	0-11		1		1
	30-44	17	2		19
	45-59	3			3
	60 o más	3			3
	No proporcionó edad	9	2	5	16
Restricción o negativa de acceso al agua	18-29	1	1		2
	30-44	5	2		7
	45-59	1	2		3
	60 o más	1			1
	No proporcionó edad	8	3	16	27
Deficiencia en la calidad de los alimentos	0-11	1	1		2
	30-44		2		2
	45-59	1			1
	60 o más	1			1
	No proporcionó edad	10	1	14	25
Alimentos no inocuos	30-44	2	1		3
	45-59	3			3
	No proporcionó edad	7		7	14
Deficiencia en la distribución de alimentos	18-29	1			1
	30-44	5	1		6
	45-59	2			2
	60 o más	2			2
	No proporcionó edad	4	1	3	8
Tolerancia de prácticas desleales	30-44	2	1		3
	45-59	1			1
	No proporcionó edad	3		4	7

Cuadro A.2 Afectaciones por sexo y rango de edad de las presuntas víctimas de las quejas que se reportan, 2012-2013 (*continuación*)

Tipo de afectación	Rango de edad	Afectaciones a personas por sexo		Afectaciones a colectivos de personas	Total de personas por rango de edad
		Hombre	Mujer		
Acceso económico a alimentos	18-29	1			1
	30-44	2			2
	45-59		2		2
	60 o más	1	1		2
	No proporcionó edad	1	1	2	4
Restricción o negativa de alimentos adecuados	18-29	2			2
	30-44	1			1
Total		180	54	68	302

Anexo 2. Casos paradigmáticos de afectaciones al derecho a la alimentación en el Distrito Federal

*Caso Unión de Productores de Hortalizas de la Central de Abastos*²⁸³

Álvaro Urreta, representante de la Unión de Productores de Hortalizas de la Central de Abastos, refirió una queja de la situación que padecen como pequeños productores y que afecta su derecho a la alimentación. La queja se estructura en tres frentes:

En primer lugar, manifiesta la desigualdad que sufren los pequeños productores de economía campesina, que poseen apenas una hectárea de terreno, en comparación con las empresas empacadoras y los grandes supermercados. Estas diferencias se resumen en la apropiación de todo el proceso productivo, que abarca la distribución y el abasto. Los pequeños productores “carecen de intermediarios que les abran mercado”, por lo que encuentran muchas dificultades para vender sus productos a un precio que les deje un pequeño beneficio tras cubrir los costos de producción. Esta situación de vulnerabilidad ante las grandes cadenas alimentarias requiere de la tutela del Estado, en cuanto a facilidades para el acceso a mercados, créditos y subsidios que les permitan crecer y posicionarse como productores, y encontrar sus nichos de mercado, para así convivir con otras formas de comercio.

De acuerdo con las afirmaciones del representante de la Unión de Productores de Hortalizas de la Central de Abastos, el Estado ha dejado a los pequeños productores desprotegidos, y las pocas ayudas que se ofrecen al sector acaban manipuladas por despachos de asistencia privada, recomendados por los propios funcionarios, que ofrecen sus servicios para adquirir ayudas y sin los cuales las solicitudes son infructuosas.

Asimismo, considera que los requisitos exigidos en la solicitud de ayudas son exagerados y extremadamente dificultosos para los pequeños productores. Pone como ejemplo el requerimiento de un plan de negocio para conseguir ayudas para maquinaria, insumos o créditos, cuando la mayoría de los posibles beneficiarios no saben leer ni escribir, y la contratación de un despacho privado (recomendado directamente por las instancias de gobierno que dan las ayudas) que se encargue del diseño de dicho plan supone un costo muy superior a los beneficios que se obtendrían.

Otra de las desventajas a las que tienen que hacer frente los pequeños productores es la utilización de recursos con fines clientelares y políticos, al permitir organismos campesinos al servicio de partidos que acaban favoreciendo a unos en el reparto de beneficios y se quedan, a su vez, con parte de los recursos. Pone por ejemplo el caso de la Unión Nacional de Trabajadores (UNTA).

Con estas diferencias en el trato y en el acceso a los recursos no sólo se vulnera el derecho a la accesibilidad física de los alimentos por no producirlos, sino que además se daña el acceso económico al no poder adquirir los recursos suficientes para comprar alimentos adecuados, lo que redundará en la destrucción del tejido social de las comunidades, obliga a la emigración a la ciudad o a Estados Unidos y hace a estas personas, que carecen de medios para levantar su pequeña producción, dependientes de políticas públicas sin atisbos de sostenibilidad.

En segundo lugar, Álvaro Urreta denuncia que las grandes superficies monopolizan los mercados de compra-venta de productos agrícolas y lo pagan a precios por debajo de los costos de producción, mientras que el consumidor los adquiere más caros. La prevalencia de las grandes cadenas de supe-

²⁸³ Información recabada mediante entrevista realizada por la consultora de la FAO María Victoria Fernández Molina, 30 de octubre de 2012.

mercados está dejando en situación precaria los mercados tradicionales que venden productos frescos a precios asequibles y justos para la cadena de producción y distribución, y que cuidan el elemento de la culturalidad, para condenarlos a la desaparición.

Si desaparecieran los mercados tradicionales, se dejaría a los consumidores en situación de vulnerabilidad, pues no tendrían acceso a productos de calidad, frescos, a precios asequibles, y el control del mercado alimentario quedaría en manos de las grandes superficies, pues controlarían los precios de venta y la calidad de los productos, por lo que el elemento de la disponibilidad de alimentos se vería gravemente afectado.

Se pone como ejemplo el caso de Walmart, cadena que otorga un pésimo trato a los productores que le venden sus cosechas, pues no cumple en sus pagos o los realiza con mucho retraso, impone precios que no cubren los costos de producción y vende productos que en el campo son considerados de desecho a precios elevados, como las verduras cortadas para sopa.

Las maquiladoras son otra fuente de preocupación, pues ofrecen un bajo precio por productos de baja calidad, pero no hay ninguna ley de etiquetado que los diferencie, ante el consumidor, de los producidos según los requerimientos de salubridad (sin agrotóxicos) y desplazan a los productores orgánicos y sustentables. “Parece que se castiga a los productores orgánicos”.

También manifiesta su preocupación por la proliferación de tiendas de conveniencia, ya que se están acogiendo a la Norma 29, cuya finalidad es proteger a negocios que provean de productos frescos para su consumo, aun cuando en los autoservicios y minisúpers se suministran productos chatarra que no contribuyen a la mejor alimentación ni sanidad de las personas.

Finalmente, el representante de la Unión de Productores de Hortalizas de la Central de Abastos denuncia que los productores están siendo víctimas de “mordidas” por parte de la policía cuando entran con sus camiones en el Distrito Federal a vender sus productos. Esta práctica habitual dificulta que estos productores tengan acceso a los mercados y encarece el producto para el consumidor, sin contar con el sentimiento de desprotección que genera esta forma de corrupción de los servidores públicos.

Caso Unión de Mujeres de Ixtlahuacan, sierra de Santa Catarina

La colonia Ixtlahuacan pertenece a Iztapalapa, una de las 16 delegaciones del Distrito Federal. En el Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI en 2010, registró una población de más 1 815 786 habitantes,²⁸⁴ lo que la sitúa en la demarcación más poblada de todo el país. La situación de vulnerabilidad de los vecindarios en la zona poniente es mucho menor comparada con la de las colonias populares de la sierra de Santa Catarina. La zona de más alta vulnerabilidad de la delegación Iztapalapa se encuentra en las faldas de la sierra de Santa Catarina: Santa Catarina y San Lorenzo Tezonco. Se trata de los asentamientos más recientes, cuya fundación oscila entre la década de 1960 y el tiempo actual.

Debido a los altos índices de vulnerabilidad de la zona, en 1986 se abrió una tienda en la colonia Ixtlahuacan que recibió de la empresa Conasupo un capital en mercancía y una báscula mediante el Programa de Abasto a Zonas Populares y Urbanas (PAZPU). El PAZPU exigía la conformación de un comité de mujeres, o mixto, de por lo menos seis personas mayores de edad, aprobado por los vecinos de la comunidad mediante acta de conformidad firmada por los asistentes y en presencia del personal

²⁸⁴ INEGI, “México en cifras, Iztapalapa”, INEGI, 2012.

de Conasupo. Tras cumplir tal requerimiento, se otorgó un crédito de aproximadamente 3 000 pesos en mercancía o de productos de la canasta básica, como frijol, azúcar, arroz, huevo, aceite, sopas, detergentes en polvo, detergentes en pasta, leche en polvo, semillas leguminosas y otros.

El Comité de Abasto Comunitario tenía que conseguir un local donde se vendieran los productos y hacerse cargo de la administración y operación de la tienda, con la obligación o compromiso ante Conasupo de hacer inventarios mensuales para ver el avance del programa en términos sociales y económicos. En caso de tener faltantes o pérdidas, la empresa retiraría el capital y se cerraría la tienda.

La empresa contaba con un almacén regional donde se encargaban de surtir mercancía a todas las tiendas de dicho programa. El beneficio era en ese entonces muy importante porque Conasupo fungía como regulador de precios, tenía relación directa con el campo y manejaba mejores precios en los productos básicos. La gente acudía a comprar a estas tienditas porque encontraban los productos más baratos que en otros lugares.

A mediados de los años ochenta se impulsó el programa Subsidio a la Tortilla, donde primero se otorgó a las familias solicitantes de Ixtlahuacan 100 dotaciones que se entregaban en la lechería Liconsa de la colonia, pero por anomalías detectadas, la Unión de Mujeres de Ixtlahuacan (UMI) solicitó que se le transfieran esas dotaciones al Comité de Abasto y se incrementaran para un gran número de familias solicitantes que se encontraban en listas de espera.

Para tal efecto, en 1989 se gestionó el retiro de la entrega en la lechería y pasó a la tienda del programa PAZPU de la UMI, donde el mismo comité se encargó de repartir la dotación. Esta tarea se realizó con cuatro comités compuestos cada uno por cuatro mujeres, quienes se encargaron de entregar los *tortibonos* a los beneficiarios, de martes a viernes, cada semana. Los requerimientos del gobierno se limitaban a que contaran con un comité de abasto comunitario.

En los años de 1990 y 1991, el gobierno empezó el cierre de Conasupo alegando el alto costo operativo. Además coincidió con el paquete de medidas destinadas al cumplimiento de las obligaciones contraídas tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que abrió la puerta al libre comercio.

Otra versión que aportan las mujeres de los comedores es que, debido a los altos niveles de corrupción y a las políticas del Banco Mundial y del FMI, se cerraron los programas de subsidio generalizado y se aplicó el subsidio dirigido, y en este caso se enfocó más al campo. Esto se reflejó en un gran daño a la canasta básica de las zonas urbanas, donde el salario mínimo no alcanza para cubrir las necesidades de las familias de más escasos recursos. Cerraron muchas tiendas de Conasupo y desapareció el subsidio a la tortilla en las zonas más pobres, especialmente en las zonas urbanas. En las rurales continúa el programa de Diconsa y los almacenes rurales.

Al cierre de Conasupo, varios grupos sociales organizados de la ciudad de México y zonas cercanas al Distrito Federal, entre ellos la UMI, decidieron hacer marchas y plantones para que no los dejaran sin nada, y como medida de presión y negociación se decidió no entregar los capitales de las tiendas y continuar con el programa de abasto, aunque, como ya no existía Conasupo, se vieron obligados a comprar los productos de la canasta básica a la central de abastos para surtir sus tiendas, con lo que perdieron la regulación de precios porque ya no estaba el Estado para proteger los productos básicos de la especulación, y tuvieron que comprar y vender a precios y con las calidades del mercado vigente, además de cubrir los gastos de operación.

En el caso de la UMI, ante la gran demanda y participación de las mujeres, se creó una estancia infantil junto a la tienda para dar atención a los padres que buscaban un lugar donde dejar a sus hijos mientras trabajaban o hacían otra actividad. La atendían las mismas mujeres de la comunidad, previa capacitación para el trabajo con niños en edad materna y preescolar. Actualmente llevan más de 20 años con este servicio.

Las organizaciones sociales que trabajan en el abasto popular decidieron, ante la política gubernamental, crear el Frente por el Derecho a la Alimentación, organización que tuvo una vida muy corta. En esta organización se agruparon para demandar que no cerrara Conasupo ni desaparecieran los programas sociales relacionados con la alimentación de los sectores más marginados del campo y la ciudad.

También y, de forma paralela, se construyó en la casa de la UMI una cocina comunitaria, con aportación de mano de obra de la comunidad y recursos de las embajadas de Canadá e Inglaterra, de la ONG Enlace, Comunicación y Capacitación y de Copevi (Cooperativa de vivienda), y con las utilidades de la tienda.

Este programa fue parte de gestiones anteriores, de los años 1988 y 1989 con Conasupo en el programa de Cocinas Comunitarias para las Zonas Populares del Distrito Federal, en el que ellos únicamente proporcionaron un capital para la compra de ollas, estufa, tanques de gas, sillas y mesas por una sola ocasión.

A la fecha, llevan 23 años con la cocina, donde se dan alimentos calientes, de lunes a viernes, a niños y mujeres de la comunidad que lo solicitan. Actualmente, la cocina se administra de manera independiente y autogestiva, y cuenta con un comité de seis mujeres, de las cuales una es la coordinadora y tiene el apoyo de cincuenta mujeres más; algunas son madres de los niños que cuidan y otras son voluntarias de la colonia Ixtlahuacan y colonias vecinas, pero se requiere de mayores recursos para su mantenimiento y para mejorar el servicio.

Ellas se turnan todos los días para garantizar los alimentos del diario en un horario de 8 am a 12 horas, de lunes a viernes, y algunas otras se anotan los sábados para hacer el aseo general cada semana. En total participan en las labores domésticas dos veces al mes, y otras en reuniones o juntas de coordinación.

Cabe señalar que muchas de estas mujeres son madres de familia de muy escasos recursos, algunas madres solteras con bajo nivel educativo; el promedio de edad es de 42 años y no cuentan con casa propia, viven con sus familiares más cercanos o rentan cuartos, por lo que no tienen un lugar fijo por mucho tiempo. Varias tienen problemas de salud de tipo crónico degenerativo, como hipertensión, diabetes, pérdida de la vista, artritis o cáncer.

Cada vez que participan en la cocina, tienen desayuno caliente sin ningún costo, se les toma la presión y la glucosa en caso de llegar enfermas o con síntomas de alteración en la salud. También se les invita a tomar clases en el INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos), donde pueden terminar su primaria o secundaria para conseguir un mejor empleo y mejor calidad de vida. Esto es voluntario.

A inicios de los años 90, y ante la desaparición de Conasupo, el DIF creó el Programa de Cocinas Populares y otros programas, como el CAIC (Centros de Atención Infantil Comunitaria). Ellas solicitaron que se nos apoyara con equipo de cocina para continuar con el programa y también para que las voluntarias recibieran una despensa mensual.

La respuesta del DIF, que en aquel entonces era federal, fue positiva; se otorgó apoyo en despensas de productos básicos para las mujeres de la cocina, atención dental a los niños, actividades recreativas fuera del centro para los niños, consulta general (a través de la instalación de una unidad móvil en la colonia) para las familias participantes y para el público en general, así como algunos cursos de capacitación en la elaboración de alimentos, como soya y otros.

Las despensas de los productos básicos contenían frijol, arroz, azúcar, sopas, lentejas, atún, sardinas, aceites, atoles en polvo, leche en polvo, harina Minsa, galletas, latas de verduras, etcétera.

Cabe señalar que la cantidad de productos nunca llegó a 60 piezas. Con el paso de los años, los productos que contenían las despensas han ido disminuyendo de calidad y cantidad, al grado de que

para cocer un kilogramo de frijoles se necesitan dos horas por lo viejo que está el grano, lo que provoca mayor consumo de gas, por lo que todas protestan y con justificada razón. En otros casos, los frijoles vienen con fuerte aroma a pesticidas o con gorgojos.

Los otros beneficios del programa ya desaparecieron, con el argumento de que no hay presupuesto para continuar y por los problemas con el sindicato del DIF-DF. En este tipo de canastas no hay productos frescos, sólo envasados o empacados, como frijol, latas o bolsas de sopas o de otros contenidos.

En el gobierno de Marcelo Ebrard se creó el programa de Comedores Populares, donde se invitó a la población de escasos recursos o a personas en situación de calle a comer con un costo de 10 pesos. Se creó un sistema que sólo requería de dos o tres integrantes en cada comedor popular y se les otorgó un subsidio a los responsables, que iba de 5 000 a 10 000 pesos mensuales, más una despensa básica con arroz, frijol y otros productos menores para dar de comer a la población demandante. La cantidad que se les otorga depende del reporte de raciones mensuales que entreguen al supervisor en turno, más las ventas que tengan. Estas personas obtienen un ingreso personal y lo demás es para cubrir los gastos de operación del comedor, como gas, luz y productos de limpieza, entre otros.

En este programa se rompe el tejido social organizativo que tenían las cocinas comunitarias de antes, pues los consumidores sólo van a cubrir sus necesidades de alimentación y se retiran. Las mujeres participantes no tienen ningún otro beneficio y cargan con la responsabilidad de toda la operación del comedor. Actualmente se tiene información de que les han disminuido el subsidio mensual, y en otros casos que han tenido que cerrar algunos comedores.

También durante el gobierno de Marcelo Ebrard se creó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, pero nunca se dio a conocer su consejo y tampoco su aplicación en los hechos.

Ante la invitación que se le hace a la UMI, por medio de una trabajadora social para que el comité coordinador asista a juntas en el DIF, decidimos llevar a cabo una asamblea con las integrantes de la cocina y darles la información de la institución para ver y valorar los pros y los contras de estos programas: Cocina Popular Comunitaria y Comedor Popular.

En 2011 se tomó la decisión, en asamblea general, de no participar en el programa de Comedores Populares y continuar como se venía trabajando. También se decidió ir al DIF central, ubicado en el centro de la ciudad, en la avenida Zapata y Xochicalco, Col. Santa Cruz Atoyac, para solicitar un incremento de despensas del programa y una mejora en la calidad de los productos.

Como respuesta nos dijeron que ya no hay presupuesto para el fortalecimiento de las Cocinas Populares Comunitarias y que ahora se cuenta con el programa de Comedores y Grupos Vulnerables, donde las mujeres que lo soliciten y entreguen la documentación requerida tendrán derecho a una despensa mensual de productos básicos con un costo de un peso y que no tienen ninguna obligación de ir a las Cocinas Populares. Este programa de grupos vulnerables es mucho más restringido: las mujeres tienen que ir por su despensa a donde se les indique, sin importar la distancia que tengan que recorrer y sin derecho a opinar sobre el contenido y cantidad de las mismas. Además, tienen que llevar a otro familiar para que les ayude y pagar doble pasaje, pues se les llama cada tres o cuatro meses, juntando las despensas de cada mes y entregándoselas en una sola visita.

Se tiene conocimiento, por mujeres que están con ellas, de que se les llamó por teléfono para citarlas en determinado lugar de la delegación Iztapalapa donde se llevarían a cabo eventos políticos partidistas y ahí se les hizo entrega de dos despensas, sin tomar en cuenta la organización social solicitante, en este caso la UMI, que había pedido que la entrega de estas dotaciones se hiciera en los almacenes regionales que se tienen en la delegación y donde la distancia es mucho más corta y se puede llegar caminando (aproximadamente un kilómetro).

Se mantuvieron las despensas, pero se entregaban de cuatro en cuatro, a un peso cada una, pero a cuatro o cinco horas de camino de sus hogares, gastando mucho más de lo que cuesta una despensa en el mercado de la zona (gastan aproximadamente 150 pesos de transporte de ida y vuelta).

Desde el Gobierno del Distrito Federal se les exigió abandonar la organización a cambio de recibir las despensas. A las que aceptaron, les dieron cuatro despensas más y cancelaron el acuerdo. Por otro lado, antes de darles las cestas, obligaban a las mujeres a asistir a actos políticos a cambio de alimentos. No se les prohibió la asociación como tal, pero sí se les hizo hincapié en que no estaban obligadas a ir a la organización de mujeres de la UMI, y que podían ir por sus despensas de manera individual cuando se les llamara por teléfono.

Se tienen copias de documentos dirigidos a Silvana Fuentes Domínguez, directora ejecutiva de Asistencia Alimentaria del DIF, en marzo de 2010; a Marcelo Ebrard, jefe de gobierno de la ciudad de México, el 9 de junio de 2010; el 13 de abril de 2011 a Mario M. Carrillo Huerta, director general del DIF en el Distrito Federal y a Omar Zúñiga, el 1 de febrero de 2012, encargado de la Dirección de Asistencia Alimentaria.

La salud de las mujeres de la sierra de Santa Catarina es precaria. Muchas de ellas padecen diabetes y los niños sufren trastornos alimenticios, desde desnutrición hasta obesidad o ambos. Las cestas recibidas no poseen especificaciones dirigidas a paliar enfermedades como la diabetes.

La salud de las mujeres es mala, por lo regular llegan de sus pueblos a trabajar en la ciudad, y aquí se casan o tienen hijos, algunas traen problemas de desnutrición crónica, anemia, diabetes, hipertensión, infecciones de transmisión sexual o descalcificación de los huesos. No existen programas alimentarios especiales para ellas por parte del DIF en el contenido de las despensas, a reserva de que vayan con un médico particular y les recomiende una alimentación especial.

En el caso de los niños, se lleva un control de peso y talla que se reporta al Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán mediante la página SCPIAN, y a través de los alimentos que se les dan se trata de minimizar los trastornos que padezcan, de peso y talla baja y obesidad. En su mayoría nos encontramos más niños con peso y talla baja que de obesidad.

La situación de salud de las mujeres es baja y crítica, pues en un lapso de menos de 10 años han muerto más de seis mujeres menores de 57 años en el centro comunitario.

Sólo se cuenta con dotación de agua en un horario de 9 a 12 horas, tres o cuatro veces a la semana, y se almacena en una cisterna para cubrir las necesidades de la semana en vigor. Para preparar y cocer los alimentos usamos o compramos agua embotellada, porque el agua que llega por tandeo es de baja calidad y sólo la usamos para los baños, lavar trastes, limpieza de los pisos y lavado de jergas.

Anexo 3. ¿Procede el amparo en materia del derecho a la alimentación?

El juicio de amparo es un mecanismo jurisdiccional que tiene por esencia resolver controversias que se susciten por la actividad u omisión de la autoridad del Estado que vulneren los derechos humanos de las personas. Esta institución ha sido considerada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos reconocidos por las leyes de los Estados Parte y por la Convención Americana de Derechos Humanos.²⁸⁵

En cumplimiento de la reforma constitucional de 2011,²⁸⁶ el 2 de abril de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM. El nuevo ordenamiento tiene diversos objetivos centrales; el primero, sentar las bases para que el juicio de amparo se convierta en un medio eficaz de protección de los derechos humanos al modificar el objeto de protección del mismo, que antes se limitaba a las denominadas garantías individuales, ampliándolo a la protección de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales de los que México sea parte, como sucede con el derecho a la alimentación. Este cambio para nada es menor, ya que, por un lado, el juez competente queda obligado a utilizar el conjunto de disposiciones aplicables, incluyendo los tratados internacionales que contemplen derechos humanos, y por otro, se establece una correlación directa entre el artículo 1° de la CPEUM, por el cual se incorporan los derechos humanos de fuente internacional, y la protección judicial de los mismos vía juicio de amparo; en segundo lugar, facilita la activación de amparos por personas que no sean las directamente afectadas, ya que se incluye la posibilidad de demostrar un interés legítimo, es decir, comprobar una afectación a la esfera jurídica individual o colectiva para promover este juicio (lo cual guarda una relación importante con el derecho a la alimentación al ser una pretensión, por naturaleza, colectiva); un tercer punto es que los amparos que se interpongan contra leyes podrán tener, una vez que se verifique una serie de supuestos, efectos generales respecto a las personas que se ubiquen en la misma situación y no sólo frente a la persona que presentó el amparo, aceptando así una especie de afectación común básica para la protección de derechos sociales. En consecuencia, aunque hay muchos aspectos que podrían mencionarse, por cuestiones de espacio se detallarán brevemente los que se consideran más importantes por la relación que pueden tener con el derecho a una alimentación adecuada.

Amparo con efectos generales

Sin lugar a dudas, el efecto relativo de las sentencias de amparo ha dado lugar a desigualdades injustas en la sociedad. Esta limitante no sólo implica mermas a la eficacia de los derechos humanos, sino a la propia estabilidad del sistema constitucional al generar una desigualdad de facto entre las personas que se ven beneficiadas por una sentencia de amparo que mantiene protegidos sus derechos, y las personas que por diversas razones no habían interpuesto este mecanismo para salvaguardar sus derechos.

En este sentido, la nueva Ley de Amparo mantiene casi intacto el principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocido como *fórmula Otero*, por el cual la resolución de un juicio de amparo solamente tiene efectos en la persona que interpuso el mecanismo de impugnación. Empero, con la reforma al artículo 107 se abre una pequeña puerta dirigida a minimizar los efectos de este principio

²⁸⁵ Corte IDH, *El habeas corpus bajo suspensión de garantías* (artículos 27.2, 25.1 y 7.6, Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87, 30 de enero de 1987, Ser. A, núm. 8, párr. 32.

²⁸⁶ Esta reforma comprende modificaciones al juicio de amparo en los artículos 94, 100, 103, 104 y 107.

con la posibilidad de que la SCJN emita una declaración general de inconstitucionalidad de una norma que vulnere derechos humanos reconocidos en la CPEUM o en un tratado internacional ratificado por México. Resalta la timidez de esta reforma, ya que la declaratoria general podrá emitirse siempre y cuando se verifique una diversidad de situaciones, como la reiteración del criterio jurisprudencial que considere inconstitucional la norma, la notificación a la autoridad emisora sin establecer concretamente qué hacer en caso de que la SCJN no cumpla con la obligación de informar, agotar un plazo de 90 días sin que se supere el problema de inconstitucionalidad y la aprobación de este criterio por mayoría de ocho votos en el pleno de la SCJN. De esta forma, la posibilidad de que una ley violatoria del derecho a la alimentación —como la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas—²⁸⁷ sea declarada inconstitucional, y que esa sentencia aplique para todas las personas, parece difícil de conseguir.²⁸⁸

Inclusión del interés legítimo y sus implicaciones en el amparo colectivo

En México, como en otras partes del mundo, el desarrollo de una protección jurisdiccional que trascienda el marco de lo individual ha generado un caos terminológico que muchas veces impide transitar apaciblemente a nuevas posiciones y paradigmas jurídicos. En este sentido, las visiones jurídicas que buscan exceder el marco individual han sido denominadas con diversos calificativos: derechos colectivos, difusos, sociales, de clase, de grupo, de categoría, de sector, de incidencia colectiva, transpersonales, supraindividuales, etc.²⁸⁹ Estas confusiones terminológicas sirven para advertir que no es tarea sencilla para las y los operadores judiciales entender qué tipo de derecho es y qué implica la alimentación. Lo que sí se puede afirmar es que, en el caso de afectaciones al derecho a la alimentación, estamos frente a vulneraciones que exceden el ámbito individual, y asumir esta situación ya implica un primer paso.

En este contexto, es de subrayarse el hecho de que la nueva Ley de Amparo, en su artículo 5°, establece que dicho medio de protección lo puede interponer quien alegue ser titular de un derecho o de un interés legítimo, ya sea individual o colectivo. En consecuencia, se incorpora a la figura del interés jurídico la de interés legítimo, lo cual afina y amplía la legitimación procesal para acudir al amparo. Este es sin duda uno de los aspectos más relevantes referentes al juicio de amparo y que puede tener un impacto directo en la protección del derecho a la alimentación si tomamos en cuenta que, tratándose de un derecho de corte social, contemplar la inclusión de demandas colectivas parece permitir una posibilidad más amplia de aducir violaciones a este derecho ante los tribunales.

²⁸⁷ La Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas de 2007 (artículos 33 y 38) vulnera el derecho a la alimentación en cuanto crea trabas y sistemas de control innecesarios que influyen negativamente en la producción, distribución, intercambio, consumo y diversificación de las semillas dentro de los pueblos originarios y los pequeños productores, afectando de gravedad no sólo el desarrollo del propio cultivo (México es el país originario del maíz), sino a los medios de subsistencia, el acceso físico y económico a alimentos sanos y culturalmente adecuados de estos grupos en situación de vulnerabilidad.

²⁸⁸ Debe señalarse que esta declaratoria es improcedente tratándose de normas en materia fiscal. Lo anterior, aunque deberá ser analizado seriamente en otro estudio, podría tener un impacto negativo en la protección del derecho a la alimentación debido a las facilidades tributarias en cuanto a exención o disminución de impuestos de empresas de alimentos que coadyuvan en la generación de desiertos alimentarios o en la promoción de alimentos dañinos para el ser humano.

²⁸⁹ Vid. Juan Manuel Acuña, *El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del juicio de amparo en México*, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3065/4.pdf>>.

La doctrina del interés jurídico sostiene que una persona es titular de un derecho subjetivo cuando su pretensión respecto al objeto es *uti singuli*, para una o más personas, pero para cada una de ellas, es decir, es individualmente exclusivo.²⁹⁰ En consecuencia, la transgresión a ese deber jurídico por la autoridad se materializa en el agravio que le permite reclamar al gobernado la protección que provee el amparo. Empero, desde esta perspectiva, la víctima de la violación al derecho humano debe acreditar que el perjuicio sea directo y personal, por lo que lesiones genéricas, abstractas o indeterminadas, quedaban fuera de la esfera de protección del amparo. Esto implicaba que solamente las y los titulares de derechos que tuvieran un reconocimiento expreso por la ley para exigir una pretensión jurisdiccional podían interponer una demanda de amparo.²⁹¹

Por el contrario, desde la perspectiva del interés legítimo esta restricción se disipa y permite que cualquier persona o grupo de personas que hayan sufrido una afectación a sus derechos humanos, o que guarden una situación especial en los actos que generan dichas afectaciones, puedan interponer una tutela de amparo.²⁹² En este sentido, el interés legítimo se sustenta en la existencia de normas que imponen obligaciones a las autoridades, pero a las que no corresponde necesariamente un derecho subjetivo. La facultad de las personas para acudir al amparo proviene entonces de la afectación a la esfera jurídica. Este desplazamiento garantista debe entenderse dirigido principalmente a la protección de los derechos humanos colectivos, ya que, ante la doctrina del interés jurídico, las víctimas se encontraban frente a la problemática de cómo proteger de manera efectiva sus derechos cuando el colectivo no era susceptible de ser identificado y, por ende, no era posible acreditar un agravio directo. Por lo tanto, la reforma abre las posibilidades para que aquellos derechos de los cuales es titular una colectividad encuentren en el amparo un mecanismo que los proteja y tutele.²⁹³

Esta posibilidad que otorga la nueva ley de amparo puede tener un impacto positivo en la justiciabilidad del derecho a la alimentación, ya que la naturaleza jurídica de esta posición implica la concurrencia de varias personas en la demanda, por lo que ésta no puede individualizarse en una sola persona. Con esta reforma, la pretensión generada por una violación al derecho a la alimentación no debería individualizarse o separarse del grupo o sector afectado por el acto u omisión que vulnere el derecho humano.

Ahora bien, la relevancia de este factor parece ampliarse si la relacionamos con el principio de relatividad de las sentencias de amparo que, como se ha expuesto anteriormente, sigue operando para resoluciones que ataquen actos u omisiones de autoridades. Por ejemplo, si la pretensión de un individuo que pertenece a un colectivo de migrantes consistiera en solicitar la construcción de un comedor público que protegiera y garantizara su derecho a una alimentación adecuada y de calidad, dicha medida beneficiaría a los integrantes de tal sector al que perteneciera el individuo en cuestión, hubieran o no sido parte en el amparo promovido. Es decir, si la sentencia de amparo fuera favorable a la o al quejoso, sus efectos serían expansivos a tal grado que se evidenciaría la indivisibilidad de la pretensión.

Este ejemplo permite analizar los efectos de una sentencia de amparo referente a un derecho colectivo como lo es la alimentación, frente a los efectos individualistas por los cuales se conceden beneficios únicamente a las y los solicitantes. En consecuencia, si el caso ficticio fuera realidad, la sentencia inevitablemente tendría efecto no sólo para las personas que fueron parte en el juicio,

²⁹⁰ Vid. SCJN, *Manual del juicio de amparo*, 2ª ed., México, Themis-SCJN, p. 32.

²⁹¹ Este interés jurídico era uno de los principales obstáculos porque limitaba el acceso a este mecanismo de protección, sobre todo respecto a derechos de naturaleza social como lo es el derecho a la alimentación.

²⁹² Vid. Raymundo Gil Rendón, *El juicio de amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011*, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/15/cnt/cnt4.pdf>>, página consultada en septiembre de 2013.

²⁹³ José R. Grijalva Eternod, *op. cit.*, p. 188.

sino para los restantes miembros de la comunidad, ya que el objeto de la pretensión, construir un comedor público, no puede disfrutarse de manera fraccionada, es decir, sólo por los miembros de la comunidad que interpuso el amparo, pues se trataría de un centro que daría un servicio público.

En conclusión, en México ya no es indispensable que el curso del amparo se base en el denominado interés jurídico que implica pretensiones individualizadas. Este cambio tiene por efecto ampliar la esfera de personas que pueden acudir al amparo, ya que la anterior exigencia de acreditar el interés jurídico reducía de manera importante la legitimación para presentar una demanda de amparo. Lo anterior es de alto impacto si tomamos en cuenta que, en el derecho a la alimentación, esta condición de individualidad no está generalmente presente.

La procedencia del amparo por omisiones de la autoridad

A este respecto debe destacarse la modificación al artículo 103, fracción I, de la CPEUM, así como al artículo 1º de la Ley de Amparo por la cual se extiende la aplicabilidad de este mecanismo a las omisiones de la autoridad que violen derechos humanos reconocidos por la CPEUM y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En consecuencia, se genera una nueva dimensión de protección de los derechos humanos, ya que antes de la reforma citada no se contemplaba la falta de acción de la autoridad como una forma de afectar directamente el ejercicio de diversos derechos humanos, lo que tenderá a generar el efecto de obligar a las autoridades responsables no sólo a respetar el derecho humano, sino a garantizarlo y cumplir con las acciones necesarias para ello.

Este es un cambio fundamental si se toma en cuenta que desde una visión tradicionalista, los DESC generalmente establecen para los Estados obligaciones de hacer (desarrollar programas alimentarios dirigidos a la población más vulnerable, procurar una alimentación inocua y de calidad a toda la población, etc.), a diferencia de los derechos civiles y políticos que, tradicionalmente, se consideran generadores de obligaciones de no hacer para las autoridades (no torturar, no detener arbitrariamente, etc.). Siendo el derecho a la alimentación un derecho que en la praxis de la política pública exige tanto acciones negativas como positivas de las autoridades, este cambio resulta fundamental en la construcción de mecanismos adecuados para su protección.

En consecuencia, en los casos en los que un accionar pasivo viole el derecho a la alimentación, se podrá interponer este mecanismo de protección por el no hacer de las autoridades.

El amparo contra actos de particulares

Acorde al nuevo texto de la Ley de Amparo (artículos 1º y 5º), se puede interponer esta acción contra actos u omisiones de un particular cuando éste tenga la calidad de autoridad responsable, es decir, cuando realice actos u omisiones equivalentes a los de autoridad que afecten derechos humanos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Lo anterior resulta particularmente interesante respecto al derecho a la alimentación, ya que existen diversas acciones que pueden ser realizadas por empresas particulares, las cuales quedarían sujetas a la hipótesis planteada en la nueva Ley de Amparo. Por ejemplo:

- Si una empresa es contratada por el Gobierno del Distrito Federal para suministrar la demanda interna de alimentos de un reclusorio u hospital.

- Si es contratada para asegurar la distribución y comercialización de productos de consumo básico o para impulsar prácticas sanas de alimentación en la comunidad educativa.
- Para dar seguimiento y supervisar los alimentos y bebidas o desarrollar productos de bajo costo y con alto valor nutricional para la alimentación de grupos en situación de vulnerabilidad alimentaria.
- Para la promoción de conductas alimentarias saludables.

Situaciones por mejorar

Con base en los elementos explicados en líneas anteriores, se puede afirmar que cuando una persona o un grupo de personas sufriera una violación a su derecho humano a la alimentación, ya sea por un acto u omisión de autoridad o de particular bajo las condiciones señaladas en la Ley de Amparo, estará en la posibilidad de interponer una demanda de amparo, ya que dicho acto u omisión es violatorio de un derecho humano contemplado en la CPEUM y en tratados internacionales de los cuales México es parte. Sin embargo, a pesar de que la reforma constitucional, así como la nueva Ley de Amparo en México, acercan este mecanismo de protección a los estándares mínimos establecidos por los tratados internacionales y por criterios de la Corte y de la Comisión Interamericana, el derecho de acceso al amparo sigue siendo obstaculizado por diversos factores.

El primero de ellos es que, en la práctica, el juicio de amparo es un mecanismo de protección *elitista*, ya que, a pesar de la existencia de la defensoría de oficio, su tramitación requiere asesoría jurídica especializada que resulta onerosa para la mayoría de la población.²⁹⁴ Héctor Fix Zamudio, una de las voces más autorizadas en México en materia de amparo, evidenciaba desde hace casi cincuenta años una serie de obstáculos que impedían –y lo siguen haciendo– la eficacia de este mecanismo, entre ellos ocuparse de todas las leyes del país, la alta proliferación de leyes, la lentitud en la tramitación del amparo, exagerado tecnicismo, énfasis en el entorno político del amparo y no en el jurídico procesal. Problemas que al día de hoy no han sido superados.²⁹⁵ Asimismo, es relevante subrayar que existen situaciones *metajurídicas* que impactan también en la eficacia del amparo como medio de protección de derechos humanos en general y del derecho a una alimentación adecuada en particular. Entre esas circunstancias podemos encontrar las siguientes: falta de compromiso de los jueces con una visión de justicia social; pugnas políticas internas entre los órganos colegiados; nombramiento a personas que no cumplen con el perfil adecuado; resistencia a la innovación, a la inclusión de estándares internacionales y a la protección de derechos colectivos; ocultamiento de deficiencias, falta de capacitación del personal judicial, la presión por parte de los órganos internos de control en ofrecer ciertos resultados estadísticos, prioridad a expedientes considerados de mediana o baja dificultad, etc.²⁹⁶ Todo lo anterior, aunado a la falta de ejecución pronta de las sentencias, impide el ejercicio efectivo de este derecho.

De acuerdo con lo anterior, y a pesar de las reformas antes mencionadas, el juicio de amparo en México pareciera no reunir las características que exigen los instrumentos internacionales ratificados por México más allá de que la inclusión del interés legítimo signifique un avance importante

²⁹⁴ Vid. Raymundo Gil Rendón, *op. cit.*, p. 197.

²⁹⁵ Héctor Fix-Zamudio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 4-7. Un estudio puntual de la postura de Fix-Zamudio puede revisarse en Daniel Márquez, *Reforma en materia de amparo*, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ReformaJudicial/19/cle/cle8.pdf>>, página consultada en septiembre de 2013.

²⁹⁶ Al respecto véase Joel Carrasco Zúñiga, *Juicio de amparo, inquietudes contemporáneas*, México, Porrúa, 2006.

para extender el ámbito tuitivo del juicio de amparo. La CADH y el PIDCP contemplan la obligación de los Estados de garantizar a las personas el acceso a un recurso efectivo que las ampare en caso de vulneración de derechos humanos.²⁹⁷ No adoptar las medidas necesarias para ello, genera responsabilidad internacional para el Estado por no cumplir a cabalidad las obligaciones convencionales adquiridas. Tomando esto en consideración, resulta relevante recordar algunos casos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han revisado respecto a la naturaleza del juicio de amparo mexicano frente a las obligaciones contempladas en el artículo 25 de la CADH. De esta forma, la Comisión mencionada, en el caso 10.956 precisó lo siguiente:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima oportuno reiterar al Gobierno de México su deber de adoptar las disposiciones de derecho interno con arreglo a sus procedimientos constitucionales y legales, a fin de asegurar el ejercicio pleno de los derechos políticos, en particular, en relación con la idoneidad de los recursos previstos en la legislación interna, a fin de que los ciudadanos de ese país puedan contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos, despojados de rigorismos innecesarios que afecten la eficacia, en la protección de todos los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin distinción alguna.²⁹⁸

Por su parte, la Corte Interamericana ha resaltado en diversas sentencias la obligación del Estado mexicano de garantizar a toda persona el acceso rápido, sencillo y efectivo a un recurso que proteja sus derechos humanos. En el *Caso González y otras vs. México*, la Corte estableció:

Por lo expuesto, el Tribunal concluye que el Estado incumplió con su deber de investigar —y con ello su deber de garantizar— los derechos consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y con el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal. Por los mismos motivos, el Estado violó los derechos de acceso a la justicia y protección judicial, consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de los familiares de las tres víctimas identificados en el párr. 9 *supra*.²⁹⁹

En consecuencia, se evidencia el incumplimiento por parte del Estado mexicano de garantizar un acceso eficaz a la justicia por medio de mecanismos sencillos y adecuados. Este criterio fue invocado con mayor claridad en el *Caso Radilla Pacheco vs. México*, donde la Corte Interamericana, en relación con el juicio de amparo mexicano, señaló lo siguiente:

²⁹⁷ El artículo 25 de la CADH, denominado protección judicial, dispone: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”. Por su parte, el PIDCP dispone en su artículo 2°, párr. tercero, lo siguiente: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”.

²⁹⁸ CIDH, *Informe 14/93, Caso 10.956*, México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 7 de octubre de 1993.

²⁹⁹ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo algodón”) vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, p. 100.

Al respecto, de los hechos del presente caso se desprende que una vez que el Juzgado Segundo de Distrito decidió declinar su competencia a favor de la jurisdicción militar, la señora Tita Radilla Pacheco interpuso un juicio de amparo para revocar esta resolución. Sin embargo, esta demanda fue desechada en primera instancia, ya que, con base en el artículo 10 de la Ley de Amparo, el ofendido o víctima del delito sólo puede intentar el juicio de garantías cuando se trate de algún acto relacionado directa e inmediatamente con la reparación del daño. La señora Tita Radilla Martínez interpuso un recurso de revisión en contra de dicha decisión. El Tribunal observa que, por razón de turno, correspondió al mismo Primer Tribunal Colegiado, que resolvió la cuestión relativa al conflicto competencial, conocer del recurso de revisión. De la decisión de 24 de noviembre de 2005, solicitada por este Tribunal como prueba para mejor resolver, se desprende que el Primer Tribunal Colegiado estableció que no serían motivo de estudio ni la resolución impugnada ni los agravios propuestos por la señora Tita Radilla Martínez, debido a que lo reclamado guardaba relación con el conflicto competencial ya resuelto. En tal sentido, dicho Tribunal Colegiado señaló que había sobrevenido una causal diversa a la invocada por el Juzgado Segundo de Distrito para desechar el amparo y que, en consecuencia, era aplicable lo dispuesto en el artículo 73, fracción xvi, de la Ley de Amparo, según el cual, éste es improcedente cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado. Por tanto, en razón de que previamente ya había resuelto la competencia en favor del fuero militar en el mismo asunto, el Primer Tribunal Colegiado confirmó el desechamiento de la demanda de amparo promovida por la señora Tita Radilla Martínez. De la decisión anterior, claramente puede concluirse que se privó a la señora Tita Radilla Martínez de la posibilidad de impugnar la competencia de los tribunales militares para conocer de asuntos que, por su naturaleza, deben corresponder a las autoridades del fuero ordinario. Al respecto, la Corte ha señalado que los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas.³⁰⁰

De esta manera, para la Corte Interamericana fue suficiente acreditar la falta de posibilidad de acudir a un recurso sencillo y efectivo para determinar la negativa del Estado mexicano a garantizar el derecho de acceso a la justicia.

Parece entonces evidente que el juicio de amparo en México dista de ser un mecanismo jurídico efectivo en la protección de derechos humanos al no ajustarse a los parámetros mínimos establecidos por la CADH y el PIDCP. Lo anterior lesiona gravemente los derechos humanos, principalmente aquellos como la alimentación que no han sido en la práctica uno de los derechos más invocados, ya que se niega el derecho de acceso sencillo a la justicia para el reclamo de los derechos fundamentales.

En consecuencia, sin desconocer y reconocer los avances en México, existen elementos para decir que, al menos en materia de amparo, las reformas no son suficientes para proteger amplia y eficazmente derechos de corte social y colectivo, al no superarse del todo paradigmas de amplio formalismo jurídico. La necesidad de generar leyes secundarias que plasmen una diversidad de elementos subjetivos de la reforma demuestran la complejidad técnica que aún mantiene el amparo y, por consiguiente, su activación procesal.

Héctor González Uribe señalaba que la filosofía del juicio de amparo es humanista, por lo que debe existir para proteger, ayudar y defender a las personas integralmente de los desmanes del poder público, por lo tanto es imprescindible proporcionarle las herramientas adecuadas y no convertirlo en

³⁰⁰ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 23 de noviembre de 2009, p. 81.

un obstáculo para disminuir o suprimir los males sociales.³⁰¹ Al proteger los derechos humanos reconocidos en la Constitución, no sólo se protegen éstos, sino que indirectamente también se protege la propia Constitución, haciendo que se fortalezca su vigencia real.³⁰²

La posibilidad jurisdiccional de reclamos concernientes al derecho a la alimentación continúa siendo complicada, no sólo por la alta cuota de complejidad de mecanismos como el amparo o por la falta de costumbre y capacitación de operadores jurídicos respecto a este derecho. La dificultad reside también en la vigencia de la postura tradicional de que los derechos sociales –como el derecho a la alimentación– no tienen verdaderos componentes normativos al contener obligaciones indeterminadas, es decir, son derechos *sobre el papel* y, por lo tanto, no susceptibles de una tutela real.³⁰³

Es verdad que estos obstáculos aquí señalados han comenzado a ser destruidos. La reforma constitucional de 2011 y la nueva Ley de Amparo han empezado a dotar, entre otras cosas, de vigencia a los derechos sociales. Hoy comienza, entre diversos operadores jurídicos, un nuevo discurso acerca de la judicialización de reclamos concernientes a estos derechos.³⁰⁴ Lo anterior demuestra que seguir por este camino hará que el derecho a la alimentación no sea visto como una mera aspiración programática, sino que, por el contrario, ofrece como todo derecho humano, un contenido exigible en sede jurisdiccional y no jurisdiccional. En este sentido, el contenido y alcance del derecho a la alimentación reconocido en la CPEUM puede irse dibujando desde la práctica jurídica, desde las acciones colectivas que pretendan hacer eficaz este derecho, buscando que los efectos de una sentencia protectora se apliquen a todas las personas que se encuentren dentro de la misma situación violatoria a su derecho a la alimentación por ser ésta la razón que los determina como grupo.

Queda entonces pendiente, como afirma Daniel Márquez,³⁰⁵ la manera en que los tribunales federales, sin importar su jerarquía, van a modernizar sus criterios para transitar de un paradigma formalista a uno ético y humanista con enfoque de derechos humanos, que permita hacer efectivo, entre otros, al derecho a una alimentación adecuada.

³⁰¹ Héctor González Uribe, “Prólogo”, en Sebastián Estrella Méndez, *La filosofía del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1988, p. X.

³⁰² Vid. Raymundo Gil Rendón, *op. cit.*, p. 197.

³⁰³ Juan Manuel Acuña, *op. cit.*, p. 194.

³⁰⁴ Un buen ejemplo de lo anterior es el caso que interpuso y ganó Ricardo Farías, al reclamar como acto la omisión de brindar acceso a los servicios de salud y medicamentos; personalidad, acceso a vivienda, educación y alimentación. Por lo tanto, a partir de resoluciones con estas características, los jueces comienzan a colaborar para que las políticas públicas se diseñen con perspectiva de derechos humanos o se ajusten a los mismos. Vid. Juicio de amparo 1494/2011, *Caso Ricardo Farías vs. Consejo de Salubridad General y otras autoridades*, disponible en <<http://actualizacionforense.blogspot.mx/2012/04/sentencia-de-amparo-de-indigente.html>>, página consultada en septiembre de 2013.

³⁰⁵ Daniel Márquez, *op. cit.*, p. 200.

Anexo 4. Criterios e instituciones consideradas para la recuperación de información durante la elaboración del presente informe

I. ORGANISMOS PÚBLICOS DE MEDICIÓN, SALUD Y DESARROLLO

A. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En esta institución no existe un indicador que haga referencia directamente al derecho a la alimentación, pero se puede extraer información que nos resulte útil para trazar un panorama de la ciudad de México. La información que propongo solicitar a esta institución sería:

1. Población
 - a. Población total en el Distrito Federal
 - b. Población de hombres y mujeres
 - c. Población de niños
 - d. Población de adultos mayores
 - e. Población de personas que se autorreconozcan como indígenas
2. Superficie sembrada y cosechada
3. Mercados públicos de alimentos y centrales de abasto
4. Tasa de mortalidad
 - a. Por enfermedades diarreicas, por edades
 - b. Por diabetes mellitus
 - c. Por enfermedades de corazón
5. Tamaño de los hogares, tanto de jefatura masculina como de femenina
6. Viviendas
 - a. Con agua entubada
 - b. Con piso de tierra
 - c. Con drenaje
 - d. Con excusado o sanitario
 - e. Servicio de agua potable
 - f. Con alcantarillado
 - g. Energía eléctrica
7. Salud
 - a. Población derechohabiente a servicios de salud
 - b. Familias beneficiarias del seguro popular
 - c. Fiebres tifoideas
 - d. Hipertensión
 - e. Amebiasis

B. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Organismo de medición de la pobreza, tanto a nivel nacional como federal. Este organismo sí tiene datos directos sobre el derecho a la alimentación y programas públicos para la garantía de ese derecho.

1. Medición de la pobreza: datos sobre derecho a la alimentación
 - a. Datos sobre pobreza alimentaria

- b. Datos sobre zonas en las que sea más alta la pobreza alimentaria
 - c. ¿Cuándo considera Coneval que una persona está en el rango de pobreza alimentaria?
 - d. ¿Cuál es el coeficiente de Gini y cómo ha evolucionado a lo largo de los últimos años?
 - e. ¿La información sobre el acceso a la alimentación es o no diferenciada por sexo y edad (por ejemplo, respecto a la disponibilidad de alimentos en cada familia)?
2. Programas referidos a la alimentación en México, Distrito Federal
 - a. Tipos de programas
 - b. A quién van dirigidos
 - c. ¿Ha habido evaluaciones de su puesta en práctica?

C. Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Esanut 2006). El objetivo sería solicitar datos concretos y más actuales que los detallados en la encuesta de 2006.

1. Condiciones de salud de las poblaciones en situación de vulnerabilidad
 - a. Mujeres
 - b. Niños
 - c. Adultos mayores
 - d. Población indígena
2. Datos sobre obesidad, diabetes y enfermedades cardiovasculares
 - a. Enfermedades más frecuentes
 - b. Problemáticas asociadas por rango de edad
 - c. Índice de mortalidad asociado a estas enfermedades
3. Datos sobre desnutrición.
 - a. Cifras sobre desnutrición
 - b. Cifras de niños subnutridos. Evolución
 - c. Poblaciones más castigadas por la desnutrición
 - d. Carencias más comunes de las poblaciones desnutridas
 - e. ¿Cuál es el porcentaje y el número de personas con carencia de yodo, hierro, zinc y vitamina A? ¿Cómo ha evolucionado este porcentaje a lo largo de los últimos años? ¿Hay grupos especialmente afectados?
4. Estrategias en la promoción de estilos de vida saludables en cuanto a la alimentación se refiere
 - a. Estrategias implementadas
 - b. Resultados de las estrategias

D. Secretaría de Desarrollo Social. Políticas públicas que tengan impacto en el derecho a la alimentación en el Distrito Federal.

- Productores
- Acceso a los alimentos de personas vulnerables
 - o Comedores comunitarios
 - o Comedores públicos.
 - o Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal
 - o Programa de apoyo económicos a la población consumidora de leche Liconsa
- Evaluación de los programas

E. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (México)

- a. ¿Cuál es el Índice de Desarrollo Humano? ¿Cómo ha evolucionado éste en los últimos años y cómo se sitúa en comparación con otros países cuyos indicadores macroeconómicos son similares?

F. Análisis de la seguridad alimentaria y la situación de pobreza

- a. ¿Cuál es la población expuesta a la inseguridad alimentaria? ¿Dónde se encuentra situada dicha población? ¿Por qué se encuentra privada de su derecho a la alimentación (causas estructurales y razones subyacentes)?
- b. ¿Cuál es el porcentaje y el número de personas subnutridas? ¿Están siendo afectados ciertos grupos específicos? ¿Cómo ha evolucionado dicho porcentaje en los últimos años?
- c. ¿Cuál es el porcentaje y el número de niños subnutridos? ¿Cómo ha evolucionado dicho porcentaje a lo largo de los últimos años?
- d. ¿Cuál es el porcentaje y el número de personas con carencia de yodo, hierro, zinc y vitamina A? ¿Cómo ha evolucionado este porcentaje a lo largo de los últimos años? ¿Hay grupos especialmente afectados?
- e. ¿Cuál es el coeficiente de Gini y cómo ha evolucionado éste a lo largo de los últimos años?
- f. ¿Cuál es el Índice de Desarrollo Humano? ¿Cómo ha evolucionado éste en los últimos años y cómo se sitúa en comparación con otros países cuyos indicadores macroeconómicos son similares?
- g. ¿La información sobre el acceso a la alimentación es o no diferenciada por sexo y edad (por ejemplo, respecto a la disponibilidad de alimentos en cada familia)?

II. LEGISLACIÓN Y JUSTICIABILIDAD

A. Preguntas generales de revisión del ámbito legal y de justiciabilidad³⁰⁶

- a. ¿El Estado ha ratificado sí o no el PIDESC u otros tratados internacionales o regionales que garanticen el derecho a la alimentación?
- b. ¿El Estado ha firmado y ratificado tratados o acuerdos internacionales que tengan un impacto directo o indirecto sobre el derecho a la alimentación (por ejemplo, acuerdos comerciales)?
- c. ¿Hasta qué punto el derecho a la alimentación está reconocido en la Constitución, las leyes marco, las leyes y reglamentos a nivel nacional? ¿Cuáles son las leyes sectoriales que tienen cierto impacto en el estado de seguridad alimentaria por parte de los sectores más vulnerables, y hasta qué punto éstas promueven u obstaculizan el acceso a los alimentos?
- d. ¿La legislación reconoce sí o no la obligación estatal de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación?
- e. ¿La legislación incluye sí o no disposiciones sobre educación y sensibilización?

³⁰⁶ La batería de preguntas ha sido extraída de FAO, *Lista de chequeo para la evaluación del derecho a la alimentación. Evaluación del derecho a la alimentación en el contexto de las políticas de desarrollo a nivel nacional*, adaptándola a la realidad de México.

- f. ¿La implementación del marco legal existente es o no eficaz? ¿Qué elementos promueven u obstaculizan su eficacia?
- g. ¿Existen mecanismos de recurso administrativos, cuasi judiciales y judiciales que sean eficaces, disponibles y accesibles?
- h. ¿Existen recursos adecuados que proporcionen debida compensación a las víctimas de las violaciones del derecho a la alimentación?

A. Preguntas específicas

1. La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal
 - a. Casos prácticos en los que se haya invocado

Justiciabilidad

1. Quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
2. Amparos interpuestos alegando el derecho a la alimentación

III. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA POLÍTICA PÚBLICA

A. Gobierno del Distrito Federal

1. Políticas implementadas por el Gobierno del Distrito Federal dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación
 - a. ¿Cómo se elige a los derechohabientes?
 - b. Número de derechohabientes
 - c. Evaluación de los resultados de las políticas
2. Certificación de higiene en los puestos de comida callejera
3. Programas dirigidos a evitar la obesidad

B. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Distrito Federal

- Programa de agricultura urbana
- Programa para la adquisición de activos productivos
- Programa soporte
- Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria (Coussa)

C. Secretaría de Desarrollo Económico

- Monitoreo de precios de la canasta básica
- Programa especial de fomento al consumo de productos pesqueros
- La central de abastos en tu colonia

D. Las 16 delegaciones

1. ¿Existe algún tipo de política dirigida a la protección del derecho a la alimentación?

IV. OTRAS VERTIENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Políticas públicas, estrategias y programas

- a. ¿El Gobierno de México tiene sí o no una estrategia global para la garantía del derecho a la alimentación? ¿Se menciona de modo implícito o explícito el derecho a la alimentación como objetivo?
- b. ¿Dicha estrategia abarca las obligaciones del Estado y la responsabilidad de todas las partes interesadas, incluido el sector privado?
- c. ¿Se incluye sí o no una definición del derecho a la alimentación en dicha estrategia?
- d. ¿La estrategia se basa en una evaluación global del estado de la seguridad alimentaria a nivel estatal, incluyendo las dificultades existentes y la disponibilidad de recursos?
- e. ¿Las estrategias nacionales para el derecho a la alimentación están sí o no formuladas e implementadas de acuerdo con los principios de responsabilidad, transparencia, participación ciudadana, capacidad legislativa e independencia de la administración de justicia?
- f. ¿La estrategia tiene un especial cuidado en la prevención contra la discriminación, incluyendo garantías en la igualdad de acceso a los recursos económicos, en particular para las mujeres?
- g. ¿La estrategia prevé sí o no la creación de mecanismos institucionales adecuados?
- h. ¿La estrategia establece responsabilidades claras y un margen de tiempo específico para la implementación de las medidas que resulten necesarias?
- i. ¿Qué políticas, planes de acción y programas se han puesto en práctica para implementar la estrategia a nivel federal, nacional y delegacional? ¿Cómo se garantiza la coherencia entre las políticas implementadas a nivel federal, nacional y aquellas a nivel delegacional?
- j. ¿Las políticas y programas respetan, protegen y hacen efectivo el derecho a la alimentación de aquellos segmentos más necesitados y vulnerables de la sociedad?
- k. ¿El Estado asigna efectivamente el máximo de los recursos disponibles para la realización del derecho a la alimentación a nivel federal, nacional y delegacional?
- l. ¿El Estado lleva a cabo revisiones periódicas de las estrategias, políticas y programas estatales para asegurarse que éstos efectivamente respeten, protejan y hagan efectivo el derecho a la alimentación?
- m. ¿Dichas revisiones se llevan a cabo a nivel regional y subregional?
- n. ¿Qué mecanismos se encuentran disponibles para garantizar la coherencia de las estrategias, políticas y programas sectoriales con el objetivo global de realizar el derecho a una alimentación adecuada a nivel federal, nacional y delegacional?
- o. ¿El Estado tiene y utiliza “Sistemas de Información para la Seguridad Alimentaria” (para hacer seguimiento y desatar alertas tempranas)?
- p. ¿El Estado tiene o no los medios para evaluar una crisis alimentaria y diseñar una respuesta con objetivos concretos?
- q. ¿El Estado tiene o no la capacidad de implementar una respuesta consecuente con los estándares y obligaciones del derecho a la alimentación?
- r. ¿La estrategia facilita la participación de las comunidades, OSC y ONG en el diseño, revisión y seguimiento de las estrategias, políticas y programas?

1. Monitoreo de las políticas públicas

- a. ¿Existe sí o no una institución específica encargada de la responsabilidad general de promoción, supervisión y coordinación de la implementación de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación?
- b. ¿Cuáles son las instituciones públicas de relieve responsables de la implementación y del seguimiento del derecho a la alimentación a nivel nacional, regional y subregional?
- c. ¿Existen otro tipo de instituciones, como por ejemplo las Comisiones de Derechos Humanos o el Defensor del Pueblo (ombudsman), cuya misión sea la de llevar a cabo el monitoreo del derecho a la alimentación y el análisis de los casos de violación de dicho derecho? ¿Son estas instituciones independientes? ¿Tienen los recursos humanos y financieros suficientes para cumplir con su respectiva misión?
- d. ¿Cómo se lleva a cabo la coordinación y la coherencia entre las diferentes políticas públicas?
- e. ¿Cómo se traduce dicha coherencia y coordinación a nivel legislativo? ¿Las instituciones cumplen con garantizar el principio de participación y la protección de las víctimas? ¿Cómo llevan a cabo su misión a nivel nacional, regional y subregional?
- f. ¿Cómo garantizan que las medidas estatales y las actividades de terceros no tengan un impacto negativo en la protección del derecho a la alimentación?
- g. ¿Se promueve la participación por parte de individuos y organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de actividades de seguimiento y coordinación?
- h. ¿Hasta qué punto estas instituciones monitorean la situación de inseguridad alimentaria de los grupos más vulnerables, como lo son los niños y los ancianos? ¿Cómo se lleva a cabo el monitoreo del estado de inseguridad alimentaria por parte de las mujeres?
- i. ¿Cómo interactúan los mecanismos de coordinación y las instituciones de derechos humanos para lograr sinergias y mayor eficacia en su trabajo?
- j. ¿Estas instituciones cumplen sí o no con su obligación de implementar el derecho a la alimentación?

3. Poblaciones en situación de vulnerabilidad

- a. ¿La legislación, estrategias, políticas y programas identifican claramente a los grupos más vulnerables y el impacto de dichas medidas se evalúa de forma sistemática?
- b. ¿Hasta qué punto la legislación, las estrategias, las políticas y los programas se centran específicamente en los grupos más vulnerables y responden a las causas de la inseguridad alimentaria? ¿Prestan éstos especial atención al derecho a la alimentación de las mujeres?
- c. ¿Existen grupos o individuos que estén siendo excluidos –de manera intencional o no– con base en motivos de discriminación racial o de cualquier otro tipo, y que, en consecuencia, no se estén beneficiando de los programas que las autoridades estén implementando?
- d. ¿Qué medidas están siendo adoptadas para poner fin a aquellas prácticas discriminatorias?
- e. ¿La implementación de políticas y medidas beneficia en igual medida a la población rural?
- f. ¿Las políticas tienen sí o no un impacto real en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables?

- g. ¿Existen grupos con hábitos alimenticios o prácticas alimentarias que respondan a patrones culturales distintos dentro de determinada sociedad? ¿Cómo se garantiza la realización del derecho a la alimentación de dichos sectores?

4. Evaluación de impacto/adaptabilidad

- a. ¿El impacto de la legislación, estrategias y políticas se revisa regularmente en aras de evaluar su contribución para la realización del derecho a la alimentación?
- b. ¿Cuáles son los mecanismos y las instituciones que garantizan la protección del derecho a la alimentación frente a nuevas leyes y políticas que lo puedan vulnerar?
- c. ¿La evaluación del impacto que tienen las políticas públicas incluye la participación ciudadana? ¿Cómo se garantiza dicha participación, especialmente por parte de los sectores más vulnerables?
- d. ¿Existen medidas que busquen reajustar ciertas fallas en las políticas públicas, en la legislación y en los programas de implementación?

5. Empoderamiento

- a. ¿Los titulares de derechos y obligaciones son realmente conscientes de las implicaciones del derecho a la alimentación y de las posibilidades que existen para reclamar su cumplimiento frente al Estado en virtud del principio de rendición de cuentas?
- b. ¿Existe un entendimiento común sobre lo que constituye una violación del derecho a la alimentación?
- c. ¿Es posible ejercer derechos civiles y políticos, tales como la libertad de expresión, la libertad de información, la libertad de asociación, entre otros? ¿Los defensores de derechos humanos son sí o no protegidos en el desarrollo de su trabajo?
- d. ¿Las personas tienen acceso físico y económico a la información y a los mecanismos de rendición de cuentas que se han establecido? ¿Hasta qué punto la asesoría legal y la representación de los individuos se encuentra al alcance de las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria?
- e. ¿El Estado facilita sí o no el acceso a la información, a la educación y a la capacitación en aras de promover el derecho a la alimentación?
- f. ¿Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y ONG, en particular aquellas que representan los intereses de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria, están sí o no involucradas en el diseño, en la implementación y en el seguimiento de la legislación, las políticas públicas y programas?
- g. ¿Las personas están informadas de su derecho a la alimentación y comprenden lo que es una violación de este derecho?

6. Participación

- a. ¿La participación de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria –o de sus representantes– se encuentra establecida como condición esencial para la elaboración, la implementación y el seguimiento a la legislación, estrategias, políticas y programas?
- b. ¿La participación se lleva a cabo en forma libre y significativa?

- c. ¿Cuál es el alcance de la participación por parte de los titulares de derechos? ¿Existen obstáculos a causa del idioma, la distancia, el tiempo, el presupuesto, etcétera?
- d. ¿Cuál es el papel de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas, en su implementación y en el seguimiento de la realización del derecho a la alimentación?
- e. ¿Hasta qué punto los titulares de derechos, incluyendo los individuos más vulnerables, están efectivamente involucrados en la elaboración, implementación y seguimiento de aquellos programas que les conciernen?

Bibliografía

Publicaciones y artículos

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2004.
- , “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2006.
- Acuña, Juan Manuel, *El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del juicio de amparo en México*, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3065/4.pdf>>.
- Ávila, Abelardo, Jesús Flores y Gabriela Rangel, *La política alimentaria en México*, México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, Congreso de la Unión, 2011.
- Ávila Curiel, A., T. Shamah Levy, A. Chávez Villasana y C. Galindo Gómez, *Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2002*, México, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán/ Instituto Nacional de Salud Pública, junio de 2003.
- Banco Mundial, *Poverty and Hunger. Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington, Banco Mundial, 1986.
- Bertran Vilà, Miriam, *La alimentación indígena de México como rasgo de identidad*, Departamento de Atención a la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, disponible en <<http://www.ciesas.edu.mx/lerin/doc-pdf/beltram-2.pdf>>, página consultada el 26 de diciembre de 2014.
- Bojic Bultrini, Dubravka, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO, 2010.
- Calvillo, Alejandro, Xaviera Cabada, Katia García, *La alimentación industrializada del lactante y el niño pequeño. El nuevo meganegocio*, México, El poder del consumidor, 2013.
- Carbonell, Miguel, “¿Qué significa el derecho a la alimentación?”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLV, núm. 135, México, UNAM, 2012.
- Carrasco Zúñiga, Joel, *Juicio de amparo, inquietudes contemporáneas*, México, Porrúa, 2006.
- CDHDF, *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, Programa de Capacitación para el Servicio Profesional, México, CDHDF, 2011.
- , *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2011.
- , *Informe especial sobre el derecho a la movilidad 2011-2012*, México, CDHDF, 2013.
- , *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, México, CDHDF, 2014.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), *Frente Parlamentario contra el Hambre: Capítulo México*, México, Senado de la República y Cámara de Diputados (Documentos Básicos), 2012.
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009.
- Coneval, *Informe de pobreza en México 2012*, México, Coneval, 2013.
- , *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2012*, México, Coneval, 2013.
- , *Anexo estadístico de pobreza en México, 2012*, México, Coneval, 2013.
- , *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*, México, Coneval, 2012.
- Declaración de Nyéléni, Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, Nyéléni, Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero de 2007, disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>>, página consultada en diciembre de 2014.

- Droege, Cordula, “¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario”, en *International Review of the Red Cross*, núm. 871, septiembre de 2008.
- Dubois, Alfonso, “Pobreza” y “Pobreza urbana y rural”, en *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, 2006, disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/172>>, página consultada el 26 de diciembre de 2014.
- Eide, Asbjørn, “El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre”, en *El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica*, Roma, FAO, 2000.
- , “Realización de los Derechos Económicos y Sociales, Estrategia del nivel mínimo” en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, núm. 43, Instituto Noruego de Derechos Humanos, 1980.
- FAO, *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*, Roma, FAO, 2006.
- , *El derecho a la alimentación y los pueblos indígenas*, Roma, FAO (Serie Enfoque), 2007.
- , *The Concept of the Right to Adequate Food*, German Ministry of Food and Consumer Protection/FAO, 2007.
- , *El derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencia*, Roma, FAO (Estudio Legislativo, núm. 77), 2012.
- , *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*, Roma, FAO (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 1), 2013.
- , *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources*, Roma, FAO, 2013.
- Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.
- Gargarella, Roberto, “Vivir en la calle, el derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC”, en *Lecciones y Ensayos*, núm. 89, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2012.
- Gil Rendón, Raymundo, *El juicio de amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011*, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/15/cnt/cnt4.pdf>>, página consultada en septiembre de 2013.
- Gómez, María Paula, *El derecho a la alimentación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2006.
- González Uribe, Héctor, “Prólogo”, en Sebastián Estrella Méndez, *La filosofía del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1988.
- Grupo de Trabajo del Espacio DESC sobre el Protocolo Facultativo del PIDESC, *Los derechos económicos, sociales y culturales: exigibles y justiciables. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, Espacio DESC, 2010.
- Guendel, Ludwig, *Políticas públicas y derechos humanos. Principios, enfoques e instrumentos*, Madrid, Centro de Estudios de Iberoamérica, 2009.
- HLPE (High Level Panel of Experts), *Protección social a favor de la seguridad alimentaria, Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, 2012.
- INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (Edireh), México, INEGI, 2011.
- , “Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad”, datos del Distrito Federal, México, INEGI, 2012.
- Loma-Ossorio, Enrique de, “El derecho a la alimentación. Definición, avances y retos”, en *Boletín ECOS*, núm. 4, octubre de 2008, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, FUHEM, p. 3.
- Márquez, Daniel, *Reforma en materia de amparo*, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ReformaJudicial/19/cle/cle8.pdf>>, página consultada en septiembre de 2013.

- Monsalve Suárez, Sofía, *Acceso a la tierra y los recursos productivos, hacia una interpretación sistemática de las Directrices voluntarias de la FAO sobre el derecho a la alimentación*, Heidelberg, FIAN Internacional, 2006.
- Nogueira Alcalá, Humberto, “Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano”, en *Estudios Constitucionales*, núm. 2, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales-Universidad de Chile, 2009.
- OACNUDH/FAO, *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto informativo, núm. 34, Ginebra, FAO/ACNUDH, 2010.
- OACNUDH Guatemala, “El derecho humano a la alimentación”, *Boletín núm. 10*, Guatemala, 2009.
- OACNUDH, *Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los Relatores de las Naciones Unidas*, Folleto informativo, núm. 27, Ginebra, 2002.
- , *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los derechos humanos en la cooperación y el desarrollo*, Nueva York/Ginebra, OACNUDH, 2006.
- Ortega Soriano, Ricardo *et. al.*, *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, México, SCJN/CDHDF/OACNUDH, 2013.
- Pérez Armíño, Karlos, “Ayuda alimentaria: concepto, evolución y controversias”, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, 2006, disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/17>>, página consultada el 26 de diciembre de 2014.
- , “Hambruna”, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional/Universidad del País Vasco, 2006, disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/122>>, página consultada el 26 de diciembre de 2014.
- , “Titularidades al alimento”, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, 2006, versión en línea disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>>.
- , “Seguridad humana”, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, 2006, disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/122>>, página consultada el 26 de diciembre de 2014.
- Ponce, Julieta, “La vulneración del derecho a la alimentación en el Distrito Federal”, en revista *Dfensor*, núm. 9, México, CDHDF, 2012.
- Prosalus, *Prosalus y el derecho a la alimentación. Documento de análisis y posicionamiento*, Madrid, Prosalus, 2005, disponible en <<http://www.derechoalimentacion.org/gestioncontenidosKW-DERECHO/imgsvr/publicaciones/doc/Prosalus%20y%20el%20derecho%20a%20la%20alimentaci%C3%B3n%20versi%C3%B3n%207.pdf>>.
- Robles Linares, Gaxiola, *Precariedad laboral: hacia una caracterización de los trabajadores informales pobres en México, 1992 y 2006*, tesis para optar al grado de Maestro en Población y Desarrollo, México, FLACSO, 2008.
- Roux, Carlos Vicente de, Juan Carlos Ramírez Jaramillo, *Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia*, Bogotá, CEPAL, 2004.
- Schutter, Olivier de, *Countries Tackling Hunger with a Right to Food Approach*, Briefing note 1, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, mayo, 2010.

- Schutter, Olivier de, *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional*, Nota informativa 6, relator especial sobre el derecho a la alimentación, ONU, septiembre, 2011, p. 3.
- , *From Charity to Entitlement Implementing the right to food in Southern and Eastern Africa*, Briefing note 5, junio, 2012.
- , “Derecho a la alimentación”, Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación, disponible en <<http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion>>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación interna del Programa de Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Viviendas Precarias en el Distrito Federal 2013*, México, Sedeso, 2013.
- , *Evaluación interna del Programa de Comedores Públicos en el Distrito Federal 2013*, México, Sedeso, 2013.
- Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*, 2012.
- Sen, Amartya, *Poverty and Famines, an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press, 1982.
- Shaw, John, *World Food Security, A History since 1945*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Manual del juicio de amparo*, México, Themis/SCJN, 2ª edición.
- Torres Salcido, Gerardo, “Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo rural,” en *Revista Estudios Agrarios*, núm. 44, México, Procuraduría Agraria, 2010.
- UNICEF España, *La desnutrición infantil. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento*, Madrid, 2011.
- Vargas, Emma *et al.* “Tipo de violencia familiar que recibe el adulto mayor”, en *Revista de Enfermería del Instituto Mexicano de Seguro Social*, vol. 19, núm. 2, México, 2011, disponible en <<http://www.medigraphic.com/pdfs/enfermeriaimss/eim-2011/eim112b.pdf>>, página consultada el 6 de septiembre de 2012.
- Villagómez Ornelas, Paloma, *El envejecimiento demográfico en México: niveles, tendencias y reflexiones en torno a la población de adultos mayores*, México, Instituto de Geriátría, 2007.
- Witker, Jorge e Ivonne Díaz Madrigal, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Una defensa jurídica tardía del campo mexicano”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 12, México, 2011.

Normatividad internacional e informes

- CIDH, *Informe 14/93, Caso 10.956, observaciones adicionales del gobierno de México, formuladas como respuesta al informe 7/93*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Realización de los derechos económicos, sociales y culturales, Cuarto informe final presentado por el Relator Especial Danilo Türk de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/Sub.2/1992/16, Ginebra, 1992.
- Comité CEDAW, Recomendación General núm. 24, La mujer y la salud, aprobada en su 20° periodo de sesiones, 1999.
- Comité DESC, *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001.

- Comité DESC, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del artículo 2° del Pacto), adoptada por el Comité en su Resolución E/1991/23, durante su V periodo de sesiones, Ginebra, 1990.
- , Observación General núm. 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, adoptada por el Comité en su Resolución E/C.12/1995/16/Rev.1, durante su 13° periodo de sesiones, Ginebra, 1995,
- , Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, adoptada por el Comité en su Resolución E/C.12/1999/5, durante su 20° periodo de sesiones, Ginebra, 1999.
- , Observación General núm. 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC), adoptada por el Comité en su Resolución HRI/GEN/1/Rev.7, durante su 29° periodo de sesiones, Ginebra, 2002.
- , Observación General núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2°, párr. 2 del PIDESC), adoptada por el Comité en su Resolución E/C.12/GC/20, durante su 42° periodo de sesiones, Ginebra, 2009.
- Defensoría del Pueblo, *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la luz del Derecho a la Alimentación*, Bogotá, 2007.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Access to Employment for Vulnerable Groups*, Dublin, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
- FAO, *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO, durante su 127° periodo de sesiones, Roma, 2004.
- OACNUDH, Mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación, *Visita de trabajo a México por el relator especial sobre el derecho a la alimentación 14-15 noviembre de 2013*, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/NoteVisitMexico_sp.pdf>, página consultada en diciembre de 2014.
- ONU, Comisión de Derechos Humanos, *El derecho a la alimentación*, Resolución 2000/10, Aprobada en su LII sesión del 17 de abril de 2000.
- , *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, A/56/210, Nueva York, 2001.
- , *El derecho a la alimentación. Informe sobre el derecho a la alimentación preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos*, A/57/356, Nueva York, 2002.
- , *El derecho a la alimentación. Informe provisional del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler*, A/60/350, Nueva York, 2005.
- , *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, CN.4/2006/44, Nueva York, 2006.
- , *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, A/HRC/7/5, Nueva York, 2008.
- , *El derecho a la alimentación. Informe provisional del relator especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter*, A/68/288, Nueva York, 2013.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, *La discriminación en el contexto del derecho a la alimentación*, A/HRC/AC/4/2, 2010.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Oliver de Schutter, Misión a México*, A/HRC/19/59/Add.2, 17 de enero de 2012.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter, Misión a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, A/HRC/22/50/Add.3, Ginebra, 2013.

ONU, Human Rights Council, *Final Draft of the Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, Submitted by the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Magdalena Sepúlveda Carmona*, A/HRC/21/39, Ginebra, 2012.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, 2003.

UN, Commission on Human Rights, *Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur*, E/CN.4/Sub.2/1990/19, Ginebra, 1990.

Instrumentos internacionales

Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá, el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana.

Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, Resolución 43/173, aprobada por la Asamblea General en su 76º periodo de sesiones, del 9 de diciembre de 1988.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/34/180 durante su 34º periodo de sesiones, Nueva York, 18 de diciembre de 1979.

Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución A/RES/44/25 durante su 44º periodo de sesiones, Nueva York, 20 de noviembre de 1989.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/61/295 durante su 61º periodo de sesiones, Nueva York, 13 de septiembre de 2007.

Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación; adoptada por la Asamblea General, de las Naciones Unidas, Resolución 3348, durante su 29º periodo de sesiones, Nueva York, 1974.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 1/08 durante su 131º periodo de sesiones, Washington, 2008.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/2200 durante su 21º periodo de sesiones, 16 de diciembre de 1966.

Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, Roma, 1996.

Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad o Reglas de La Habana, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/113, 14 de diciembre de 1990.

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (xxiv) de 31 de julio de 1957 y 2076 (Lxii) de 13 de mayo de 1977.

Jurisprudencia de organismos internacionales

Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-262 de 1996.

Corte IDH, *El habeas corpus bajo suspensión de garantías (artículos. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-8/87, 30 de enero de 1987, serie A, núm. 8, párr. 32.

———, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63.

———, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18.

———, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras. (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152.

Corte IDH *Caso González y otras (“Campo algodoner”) vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009.

Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, p. 81.

———, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214.

———, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245.

Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4.

Oficios

Delegación Azcapotzalco, Oficio núm. SSS/193/2013 del 14 de febrero de 2013.

Delegación Benito Juárez, Oficio núm. DGDS/130/2013 del 5 de diciembre de 2013.

Delegación Coyoacán, Oficio núm. JEF/107/2013 del 15 de febrero de 2013.

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Oficio núm. DGIDS/SPFE/554/2013 del 17 de octubre de 2013.

Normatividad nacional y local

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

- Gaceta Parlamentaria*, número 3607-III, “Punto de acuerdo, relativo a la integración, promoción y organización de trabajos del Frente Parlamentario contra el Hambre, Capítulo México”, México, jueves 20 de septiembre de 2012.
- Gaceta Parlamentaria*, número 4007-III, “Iniciativa que expide la Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada, suscrita por integrantes de la Comisión Especial de asuntos alimentarios y de diversos grupos parlamentarios”, México, miércoles 23 de abril de 2014.
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009, última reforma publicada el 23 de noviembre de 2010.
- Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsá, S. A. de C. V. 2014, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2013.
- Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario 2014, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2013.
- Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal, para el Ejercicio Fiscal 2014, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2013.
- Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2013.
- Reglas de operación del Programa de Seguro de Desempleo 2014, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de enero de 2014.
- Reglas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2014, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2013.

Páginas de internet

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Eficientarán pensión alimentaria para adultos mayores”, 15 de febrero de 2012, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-eficientaran-pension-alimentaria-adultos-mayores--10057.html>>.
- Bertran Vilà, Miriam, *La alimentación indígena de México como rasgo de identidad*. Departamento de Atención a la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, disponible en <<http://www.ciesas.edu.mx/lerin/doc-pdf/beltram-2.pdf>>, página consultada el 26 de diciembre de 2014.
- Delegación Álvaro Obregón, “Trámites más solicitados”, Unidad de Atención Ciudadana, disponible en <http://www.dao.gob.mx/inicio_dao_12_tramites.php>, página consultada el 4 de septiembre de 2014.
- Delegación Benito Juárez. Soluciones, “Trámites y servicios”, disponible en <<http://www.delegacion-benitojuarez.gob.mx/cendi>>, página consultada el 4 de septiembre de 2014.
- Gobierno de Distrito Federal, “Incorporación al padrón de pensión alimentaria”, Catálogo Único de Trámites y Servicios, Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, disponible en <http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/incorporacion_al_padron_de_pension_alimentaria>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- _____, “Información del Programa en Frío Invierno, Calor Humano”, Catálogo Único de Trámites y Servicios, disponible en <http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/informacion_del_programa_campana_de_invierno_en_fr>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

- _____, *Sistema de Protección Social Red Ángel*, disponible en <http://www.infodf.org.mx/web/sm/doctos10/12nov/Panel2/02A%20Ponencia%20Red%20%C3%81ngel_INFODFvf.pdf>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- INEGI, “México en cifras, Iztapalapa”, 2012, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Movil/MexicoCifras/mexicoCifras.aspx?em=09007&ci=e>>
- INEGI, “Cuéntame Población. Población rural y urbana”, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- _____, “Volumen y crecimiento. Población total según tamaño de localidad para cada entidad federativa 2000, 2005 y 2010”, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo13&s=est&c=17503>>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- López Martínez, Mercedes, “Frente Parlamentario Contra el Hambre, Capítulo México”, Vía Orgánica, 27 de junio de 2013, disponible en <<http://viaorganica.org/frente-parlamentario-contra-el-hambre-capitulo-mexico/>>, página consultada el 28 de noviembre de 2013.
- Naciones Unidas, “Pueblos indígenas”, Temas mundiales, disponible en <<http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- OMS, “Alimentación del lactante y del niño pequeño”, Nota descriptiva núm. 342, febrero de 2014, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs342/es/>>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- Vera, Ramón y Verónica Villa, “El maíz y la vida en la siembra”, Red en defensa del maíz, disponible en <<http://redendensadelmaiz.net/2012/02/el-maiz-y-la-vida-en-la-siembra/>>, página consultada el 1 de febrero de 2012.
- Secretaría de Desarrollo Social, “Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Viviendas Precarias en el Distrito Federal”, disponible en <http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_vecindades.php>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- _____, “Programa de Comedores Comunitarios”, disponible en <http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_comedores_comunitarios.php>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- _____, “Programa de Comedores Públicos”, disponible en <http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_comedores_publicos.php>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Nuevos salarios mínimos 2013”, Comisión Nacional de Salario Mínimo, disponible en <http://www.conasami.gob.mx/nvos_sal_2013.html>, página consultada el 14 de agosto de 2013.
- Cruzada Nacional contra el Hambre, “¿Cómo se creó SinHambre?”, disponible en <<http://sinhambre.gob.mx/cruzada/como-se-creo-sinhambre/>>, página consultada el 4 de diciembre de 2013.
- _____, “Definición de hambre de la CNCH”, SinHambre, Cruzada Nacional, disponible en <<http://sinhambre.gob.mx/definicion-de-hambre-en-la-cnch/>>, página consultada el 4 de diciembre de 2013.
- _____, “Objetivos e indicadores. Cruzada Nacional México SinHambre”, disponible en <<http://sinhambre.gob.mx/cruzada/objetivos-de-la-cruzada/>>, página consultada el 4 de diciembre de 2013.
- Sistema Nacional de Información en Salud, “Distribución porcentual de las defunciones de mujeres por grupos de edad, según entidad federativa de residencia habitual”, disponible en <<http://sinais.salud.gob.mx/mortalidad/index.html>>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), “Programa de Desayunos Escolares”, disponible en <http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog_serv.php?id_prog_serv=7>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.

Boletines

Cámara de Diputados, “Anuncian iniciativa de Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada”, Boletín núm. 4846, 17 de diciembre de 2014.

CDHDF, “Llama CDHDF a gobierno capitalino a asumir lecciones recientes en penales para evitar hechos similares en reclusorios del Distrito Federal”, Boletín 75/2012, de 27 de febrero de 2012.

CDHDF, “Después de disturbios, valora CDHDF estado de salud de internos del Reclusorio Varonil de Santa Martha Acatitla”, Boletín 245/2011, 7 de julio de 2011.

Senado de la República, “Reinstalan Frente Parlamentario contra el Hambre”, Boletín 0752, 19 de diciembre de 2012.

Notas de periódico

“Cruzada Nacional contra el Hambre llega a Distrito Federal”, en *Milenio*, 24 de julio de 2014.

“Otro freno a los transgénicos”, en *La Jornada*, 27 de junio de 2014, disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2014/07/26/opinion/025a1eco>>, página consultada el 11 de diciembre de 2014.

Recomendaciones CDHDF

Recomendación 1/2011, 19 de enero 2011.

Informe especial. *El derecho a la alimentación*
en el Distrito Federal 2012-2013
se terminó de editar en abril de 2015
para su composición se utilizaron tipos Adobe Garamond Pro.

En el marco del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal edita este material en versión electrónica para reducir el consumo de recursos naturales, la generación de residuos y los problemas de contaminación.

**Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833

www.cd hdf.org.mx



Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
www.cd hdf.org.mx



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

